



20. ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ KONGRESİ

“SOSYAL POLİTİKADA GÜNCEL TARTIŞMALAR”

11-12-13 EKİM 2019

Pamukkale / Denizli (Spa Hotel Colossae Thermal)



TÜRK-İŞ
Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu



PAMUKKALE ÜNİVERSİTESİ

20. ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ KONGRESİ

“SOSYAL POLİTİKADA GÜNCEL TARTIŞMALAR”

Editörler

Dr. Nursel DURMAZ BODUR
Dr. Duygu ÇELEBİ DEMİR
Erkan KIDAK

11-12-13 EKİM 2019
Pamukkale / Denizli (Spa Hotel Colossae Thermal)



TÜRK-İŞ

Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu

Bayındır Sokak No. 10

Yenişehir - Ankara

Tel : (0.312) 433 31 25 (4 hat)

Faks : (0.312) 433 68 09 - 433 85 80

<http://www.turkis.org.tr>

e-posta: turkis@turkis.org.tr

Nisan 2021

ISBN: 978-605-4808-17-5

Baskı:

Gurup Matbaacılık

Tel : (0.312) 384 73 44 - 45



İÇİNDEKİLER

KONGRE KURULLARI.....	V
SUNUŞ	XI
ÖNSÖZ	XIII
SOSYAL GÜVENLİK REFORMU, İDARİ ÖZERKLİK VE SOSYAL TARAFLARIN DEĞİŞEN ROLLERİ.....	19
DİJİTALLEŞME VE İŞGÜCÜ PİYASASI.....	61
SİGORTA PRİMİNE ESAS KAZANCIN TESPİTİNDE YASAL ASGARİ ÜCRETİN DİKKATE ALINMAMASININ SONUÇLARI	121
GENÇ İŞSİZLİĞİ VE KAYGI: ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ BÖLÜM ÖĞRENCİLERİ ÜZERİNDE BİR ARAŞTIRMA.....	139
KÜÇÜK VE ORTA ÖLÇEKLİ İŞLETMELERDE (KOBİ) KAYIT DIŞI İSTİHDAM SORUNU: AYDIN İLİ ÖRNEĞİ.....	167
TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK HARCAMALARI VE İNSANİ GELİŞME ENDEKSİ İLİŞKİSİ EKONOMETRİK ANALİZ (1990-2017)	211
ÇALIŞMA YAŞAMINDAKİ TOPLUMSAL CİNSİYET EŞİTSİZLİĞİ BAĞLAMINDA BİYOLOJİK VE KÜLTÜREL KADER ALGISINA YÖNELİK NİTEL BİR DEĞERLENDİRME	225
DÖNÜŞÜM SÜRECİNDE TÜRKİYE'DE SAĞLIK EMEKLİLERİ: GENEL SAĞLIK İŞ SENDİKASI ÖRNEĞİ.....	253
YAŞLININ BAKIMINDA AİLENİN ROLÜ VE BAKIM PARASI UYGULAMALARI	287
KAMU EKONOMİSİNDE SAĞLIK HARCAMALARININ YERİ VE TÜRKİYE'DE SAĞLIK HARCAMALARININ ANALİZİ.....	299



KONGRE KURULLARI

ONUR KURULU

Prof. Dr. Hakan SARITAŞ (*Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dekanı*)

Ergün ATALAY (*TÜRK-İŞ Genel Başkanı*)

DÜZENLEME KURULU

Prof. Dr. Oğuz KARADENİZ (*Düzenleme Kurulu Başkanı*)

Prof. Dr. Handan KUMAŞ

Prof. Dr. Kamil ORHAN

Prof. Dr. Hacer Simay KARARALP ORHAN

Doç. Dr. Çağla ÜNLÜTÜRK ULUTAŞ

Dr. Öğr. Üyesi Nagihan DURUSOY ÖZTEPE

Dr. Öğr. Üyesi Türkmen Taşer AKBAŞ

Dr. Öğr. Üyesi Ashıcan KALFA TOPATEŞ

Dr. Öğr. Üyesi Hakan TOPATEŞ

Arş. Gör. Dr. M. Gülbin ERDEM KARAHANOĞLU

Arş. Gör. Dr. Asiye ŞAHİN EMİR

Arş. Gör. Dr. Duygu ÇELEBİ DEMİR

Arş. Gör. Dr. Nursel DURMAZ BODUR

Arş. Gör. Hacer Vildan YAVUZ

Arş. Gör. Sezgi AKBAŞ

Arş. Gör. Asiye KAMBER KIVCI

Arş. Gör. Erkan KIDAK



BİLİM KURULU

Prof. Dr. Abdülkadir ŞENKAL

Prof. Dr. Adem KORKMAZ

Prof. Dr. Adem UĞUR

Prof. Dr. Adnan MAHİROĞULLARI

Prof. Dr. Ahmet MAKAL

Prof. Dr. Ahmet SELAMOĞLU

Prof. Dr. Alpay HEKİMLER

Prof. Dr. Ayhan GENÇLER

Prof. Dr. Banu UÇKAN HEKİMLER

Prof. Dr. Betül ALTUNTAŞ

Prof. Dr. Bünyamin BACAK

Prof. Dr. Deniz KAĞNICIOĞLU

Prof. Dr. Elif YÜKSEL OKTAY

Prof. Dr. Faruk SAPANCALI

Prof. Dr. Fatih KARCIOĞLU

Prof. Dr. Gürol ÖZCÜRE

Prof. Dr. Güven MURAT

Prof. Dr. Halil İbrahim SARIOĞLU

Prof. Dr. Hatice EROL

Prof. Dr. Metin ÖZUĞURLU

Prof. Dr. Muhammed KARATAŞ

Prof. Dr. Mustafa AYKAÇ

Prof. Dr. Müge ERSOY KART

Prof. Dr. Osman DEMİR

Prof. Dr. Saniye DEDEOĞLU



Prof. Dr. Sedat MURAT
Prof. Dr. Serkan ODAMAN
Prof. Dr. Serpil AYTAÇ
Prof. Dr. Sevda DEMİRBILEK
Prof. Dr. Suat UĞUR
Prof. Dr. Süleyman ÖZDEMİR
Prof. Dr. Şenay GÖKBAYRAK
Prof. Dr. Şerife TÜRCAN ÖZŞUCA
Prof. Dr. Tijen ERDUT
Prof. Dr. Verda CANBEY ÖZGÜLER
Prof. Dr. Yusuf ALPER
Prof. Dr. Prof. Dr. Yücel UYANIK
Prof. Dr. Zeki ERDUT
Doç. Dr. Aziz ÇELİK
Doç. Dr. Çağatay E. ŞAHİN
Doç. Dr. Emel İSLAMOĞLU
Doç. Dr. Fatma KOCABAŞ
Doç. Dr. Fuat MAN
Doç. Dr. Gaye Burcu YILDIZ
Doç. Dr. Hande ŞAHİN
Doç. Dr. Hasan Ejder TEMİZ
Doç. Dr. Mehmet Merve ÖZAYDIN
Doç. Dr. Mustafa ÖZTÜRK
Doç. Dr. Nihat AKBİYİK
Doç. Dr. Ramazan TİYEK
Doç. Dr. Recep KAPAR



Doç. Dr. Sadık KILIÇ

Doç. Dr. Salih DURSUN

Dr. Öğr. Üyesi Atalay ÇAĞLAR

Dr. Öğr. Üyesi Aygöl ANAVATAN

Dr. Öğr. Üyesi Hasan UZUN

Dr. Öğr. Üyesi Barış ÖZTUNA

Dr. Öğr. Üyesi Elif HACISALİHOĞLU

Dr. Öğr. Üyesi Elif Tuğba DOĞAN

Dr. Öğr. Üyesi Ergün YAZICI

Dr. Öğr. Üyesi Hasan YÜKSEL

Dr. Öğr. Üyesi İrep BAYAT

Dr. Öğr. Üyesi Menekşe ŞAHİN

Dr. Öğr. Üyesi Mustafa ŞEN

Dr. Öğr. Üyesi Özlem AŞKIN

Dr. Öğr. Üyesi Sinem Güler KANGALLI UYAR

Dr. Öğr. Üyesi Şenol BAŞTÜRK

Dr. Öğr. Üyesi Umur AŞKIN



DANIŞMA KURULU

Prof. Dr. Abdülkadir ŞENKAL

Prof. Dr. Alpay HEKİMLER

Prof. Dr. Ayhan GENÇLER

Prof. Dr. Bünyamin BACAĞ

Prof. Dr. Elif YÜKSEL OKTAY

Prof. Dr. Fatih KARCIOĞLU

Prof. Dr. Gürol ÖZCÜRE

Prof. Dr. Hatice EROL

Prof. Dr. Muhammed KARATAŞ

Prof. Dr. Mustafa AY

Prof. Dr. Serap PALAZ

Prof. Dr. Serkan ODAMAN

Prof. Dr. Yusuf ALPER

Prof. Dr. Yücel UYANIK

Prof. Dr. Adem UĞUR

Prof. Dr. Adnan MAHİROĞULLARI

Prof. Dr. Deniz KAĞNICIOĞLU

Prof. Dr. Güven MURAT

Prof. Dr. Halil İbrahim SARİOĞLU

Prof. Dr. Müge Ersoy KART

Prof. Dr. Betül ALTUNTAŞ

Doç. Dr. Özgür Hakan ÇAVUŞ

Doç. Dr. Seda TOPGÜL

Doç. Dr. Ramazan TİYEK

Doç. Dr. Hande ŞAHİN



Doç. Dr. Sadık KILIÇ

Doç. Dr. Nihat AKBIYIK

Doç. Dr. Mustafa ÖZTÜRK

Doç. Dr. Hasan Ejder TEMİZ

Dr. Öğr. Üyesi Barış ÖZTUNA

Dr. Öğr. Üyesi Menekşe ŞAHİN

Dr. Öğr. Üyesi Hasan UZUN



SUNUŞ

20. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi, 11 – 13 Ekim 2019 tarihleri arasında TÜRK-İŞ ve Pamukkale Üniversitesi iş birliği ile Colossae Hotel düzenlenmiştir. Kongrenin ana teması, “Sosyal Politikada Güncel Tartışmalar” olarak belirlenmiştir.

Açılış konuşmalarını Pamukkale Üniversitesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölüm Başkanı Prof. Dr. Oğuz KARADENİZ ve TÜRK-İŞ Genel Eğitim Sekreteri Nazmi IRGAT yapmıştır. Kongreye çok sayıda sendikacı ve akademisyen katılmıştır.

Kongre kapsamında; Sosyal Politikada Dönüşüm, 2000’li Yıllarda Endüstri İlişkileri, Çalışma Ekonomisinde Güncel Tartışmaları, İş Hukukunun Güncel Sorun Alanları, Çalışma Sosyolojisinde Değişim ve Dönüşümler, Yeni Binyılda Çalışma Psikolojisi, Endüstri 4.0 ve Çalışma Yaşamı, Toplumsal Cinsiyet Eşit(siz)liği, Sosyal Güvenliğin Dönüşümü, Dezavantajlı Gruplar, İklim Değişimi ve Çevresel Adalet, Uluslararası Göç, İstihdam ve İşsizlik, Demografik Dönüşümler ve Çalışma Yaşamı ve Sosyal Korumaya Etkileri (Yaşlanma, kuşaklararası dayanışma vb.) konularında bildiriler sunulmuştur.



Akademisyenlerce hazırlanan ve çalışma hayatına ışık tutan bu tür çalışmaların devamını diliyor ve katkılarından dolayı teşekkür ediyoruz.

Ayrıca, kongrenin hazırlık sürecinden başlayarak kitabın basım aşamasına kadar görev alan ve emeği geçen herkese teşekkürlerimizi sunuyoruz.

**TÜRK-İŞ
YÖNETİM KURULU**



ÖNSÖZ

Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümler toplantısı ilk defa Dokuz Eylül Üniversitesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü tarafından 1998 yılında gerçekleştirilmiştir. 2008 yılında bölümümüzce düzenlenen 10'uncu toplantı hakemli bildirilerin kabul edildiği kongreye dönüşmüştür. Toplantı ve Kongreler 2006 yılından itibaren Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (TÜRK-İŞ) desteği ve iş birliği ile gerçekleştirilmektedir. Kongrenin 20'ncisi bu yıl trafik plaka numarası 20 olan Denizli'de Pamukkale Üniversitesi İ.İ.B.F. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü ve TÜRK-İŞ desteği ve iş birliği ile gerçekleştirilmiştir. Pamukkale Üniversitesi Ç.E.E.İ. Bölümü olarak 2008 yılında 10'uncusunu düzenlediğimiz kongrenin bu yıl 20'ncisini gerçekleştirmenin mutluluğunu yaşamaktayız.

Kongreye çeşitli üniversitelerden 120 öğretim üye ve yardımcısı, TÜRK-İŞ ve bağlı sendikalardan yönetici ve uzman düzeyinde 80 ile Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) ve Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), yönetici, müfettiş, denetmen ve uzman düzeyinde de 10 kişi olmak üzere toplamda 210 kişi kayıt yaptırmıştır. Kongrede çalışma ekonomisi, çalışma sosyolojisi, çalışma psikolojisi, iş ve sosyal güvenlik hukuku ve sağlık



alanlarında toplam on dört oturum bulunmaktadır. Bu on dört oturumda toplam 49 bildiri sunulmuştur, on bildiriye ilişkin tam metin bu kitapta yer almaktadır. Kongre sosyal politika alanında Dünyada ve Türkiye'deki gelişmeleri bilimsel olarak ele almayı, sosyal politika alanındaki sorunlara akademik düzeyde çözümler bulmayı hedeflemiştir. Kongrede sunulan bildirilerde ve yayımlanan tam metinlerde sunulan görüşler, bildiri sahibi yazarlara aittir.

Kongre düzenlemek büyük emek istemektedir. Kongrenin fiziksel organizasyonu için görünen kısımlarından birisidir. Oysa davetli konuşmacılardan, yazarlarca bildirilerin hazırlanmasına bildirilerin hakemlere gönderilmesine, hakemlerin bildirileri incelemesine, bildiri kitabının hazırlanmasına kadar aylar süren bir çaba sonunda elinizdeki bu çalışma ortaya çıkmaktadır. Kongrenin hazırlık sürecinde yoğun işleri arasında davetimizi kabul ederek hakemlik yapan değerli hocalarımıza ve meslektaşlarımıza, bildiri sahiplerine, oturum başkanlarımıza ve davetli konuşmacılarımıza çok teşekkür ediyorum.

Kongrenin hazırlık sürecinde bölümümüzün tüm öğretim üye ve yardımcıları büyük bir titizlikle kongrenin her aşamasında ve büyük bir özveri ile görev aldılar. Başta, Dr. Öğretim Üyesi Nagihan DURUSOY ÖZTEPE, Doç. Dr. Çağla ÜNLÜTÜRK ULUTAŞ, Prof. Dr. Handan KUMAŞ, Prof. Dr. Kamil ORHAN, Prof. Dr. Simay KARAALP ORHAN, Dr. Öğretim Üyesi Türkmen Taşer AKBAŞ, Dr. Öğretim Üyesi Hakan TOPATEŞ ve Dr. Öğretim Üyesi Aslıcan KALFA TOPATEŞ ile araştırma görevlileri Dr. Nursel DUR-



MAZ BODUR, Hacer Vildan YAVUZ, Sezgi AKBAŞ, Erkan KIDAK, Dr. Makbule Gülbin ERDEM, Dr. Duygu ÇELEBİ DEMİR, Asiye KAMBER KIVCI, Dr. Asiye ŞAHİN EMİR'e, bölümümüz, lisans, yüksek lisans ve doktora öğrencilerine çok teşekkür ediyorum.

Ayrıca Kongremize verdikleri destek için Dekanımız Prof. Dr. Hakan SARITAŞ'a çok teşekkür ediyorum.

Kongrenin düzenlenmesinde bize verdikleri büyük destek ve emek için TÜRK-İŞ Genel Başkanı Ergün ATALAY başta olmak üzere TÜRK-İŞ'in çok değerli yönetici ve uzmanlarına çok teşekkür ediyorum ve şükranlarımı sunuyorum.

Prof. Dr. Oğuz KARADENİZ
Pamukkale Üniversitesi
İ.İ.B.F.
Çalışma Ekonomisi ve
Endüstri İlişkileri Bölüm Başkanı



20. ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ KONGRESİ

11-12-13 EKİM 2019, Pamukkale / Denizli

11 EKİM 2019, Cuma

Yer: Spa Hotel Colossae Thermal, Odeon Kongre
Merkezi

10.00-14.00 Kayıt

14.00-15.00 Açılış Konuşmaları

15.00- 15.10 Belgesel Gösterimi



Açılış

15.10-16.40 Birinci Oturum: Çalışma Hayatının Geleceği

Yer: Spa Hotel Colossae Thermal, Odeon Kongre Merkezi

Oturum Başkanı: Prof. Dr. Metin KUTAL

Konuşmacılar:

Dijitalleşme ve İşgücü Piyasası

Prof. Dr. Tijen ERDUT

Bilinen ve Bilinmeyenlerle Bilinmeye Yolculuk

Prof. Dr. Ahmet SELAMOĞLU

17.00-18.30: Açılış Kokteyli

19.00- 20.00: Bölüm Başkanları Toplantısı

20.00 Akşam Yemeği



20. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi

12 Ekim 2019, Cumartesi

09.00-10.15 İkinci Oturum: Endüstri İlişkileri

Yer: Spa Hotel Colossae Thermal, Odeon Çalışma Odası 2

Oturum Başkanı: Doç. Dr. Aziz ÇELİK

Konuşmacılar:

*Yönetimi El Değiştiren Belediyelerde Sendikal Bağlılık Üzerine
Bir Alan Araştırması: Mersin Büyükşehir Belediyesi Örneği*

Arş. Gör. Ceyhun GÜLER

*Sendika Yöneticilerinin Liderlik Davranışlarının Üyelerin
Sendikal Memnuniyet ve Sendikal Bağlılığına Etkisi: Kamu
Kurumlarında Bir Uygulama*

Prof. Dr. Fatih KARCIOĞLU

Arş. Gör. Ensar BALKAYA

Türkiye’de Örgütlenme Sorunları

Nazmi IRGAT

(TÜRK-İŞ Genel Eğitim Sekreteri – TEKSİF Sendikası
Genel Başkanı)



Açılış

09.00-10.15 Üçüncü Oturum: Sosyal Sigortalar ve Bireysel Emeklilik

Yer: Spa Hotel Colossae Thermal, Odeon Çalışma Odası 3

Oturum Başkanı: Prof. Dr. Yusuf ALPER

Konuşmacılar:

Sosyal Güvenlik Reformu ve Sosyal Tarafların Değişen Rollerini

Prof. Dr. Yusuf ALPER

Sigorta Primine Esas Kazancın Tespitinde Yasal Asgari Ücretin Dikkate Alınmamasının Sonuçları

Dr. Öğr. Üyesi Özkan BİLGİLİ

Zorunlu Bireysel Emeklilik ve Tasarruf

Dr. Öğr. Üyesi Çağaçan DEĞER



20. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi

09.00-10.15 Dördüncü Oturum: Çalışma Sosyolojisi

Yer: Spa Hotel Colossae Thermal, Odeon Kongre Merkezi

Oturum Başkanı: Dr. Naci ÖNSAL

Konuşmacılar:

Meslek Algısında Toplumsal Cinsiyetin Rolü: Okul Öncesi Öğretmenler Üzerinde Bir Araştırma

Prof. Dr. Şebnem SEÇER

Mert Okan YAZICI (Öğrenci)

Orkide GÜNGÖR (Öğrenci)

Evde Ücretli Çocuk Bakım Emeğinin Doğası: Anne ve Bakıcıların Deneyimleri Üzerine Nitel Bir Araştırma

Prof. Dr.H. Şebnem SEÇER

Arş. Gör. Saniye Cansu BENLİ

İşyeri ve İntihar: Türkiye İçin Kimi Gözlemler ve Önermeler

Arş. Gör. Dr. Denizcan KUTLU

Doç. Dr. Çiğdem VATANSEVER

10.15-10.30: Ara



Açılış

**10.30-11.45 Beşinci Oturum: Çalışma Ekonomisi ve
Toplumsal Cinsiyet**

**Yer: Spa Hotel Colossae Thermal, Odeon Çalışma
Odası 1**

Oturum Başkanı: Prof. Dr. Saniye DEDEOĞLU

Konuşmacılar:

*Roller Değişirken? Türkiye’de Ev İşlerine Ayrılan Zamanda
Değişimler ve Toplumsal Cinsiyet*

Dr. Öğr. Üyesi Şenol BAŞTÜRK

Arş. Gör. Güzde SOYSAL

*Türkiye’de Aile Yapısının Kadınların İşgücüne Katılımı
Üzerindeki Etkisi: Ekonometrik Bir Analiz*

Arş. Gör. Dr. Elif KARA

Sosyal Destekler ve Kadınların İşgücüne Katılımı

Dr. Öğr. Üyesi Çağaçan DEĞER

Dr. Elif ERER

*Refah Rejimlerinin Kadınların İşgücü Arzı Üzerindeki Etkisi:
Türkiye Örneği*

Arş. Gör. Dr. Nursel DURMAZ BODUR



20. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi

10.30-11.45 Altıncı Oturum: Endüstri İlişkileri

Yer: Spa Hotel Colossae Thermal, Odeon Çalışma Odası 2

Oturum Başkanı: Prof. Dr. Fevzi DEMİR

Konuşmacılar:

2000'li Yıllarda Türkiye'de Grevlerin Nicel ve Nitel Bir Değerlendirmesi

Doç. Dr. Aziz ÇELİK

Türkiye'deki Sendikaların Uluslararası Sendikal Harekete Yönelik Yaklaşımı: Taşımacılık İşkolu Örneği

Arş. Gör. Erkan KIDAK

Prof. Dr. Banu UÇKAN HEKİMLER

Taşımacılık İşkolundaki Sendikalarda Örgütlenmede Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Yolları

Kenan ÖZTÜRK

(TÜMTİS Genel Başkanı)



Açılış

10.30-11.45 Yedinci Oturum: Çalışma Psikolojisi

Yer: Spa Hotel Colossae Thermal, Odeon Çalışma Odası 3

Oturum Başkanı: Prof. Dr. Enver ÖZKALP

Konuşmacılar:

Genç İşsizliği ve Kaygı: Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölüm Öğrencileri Üzerinde Bir Araştırma

Prof. Dr. Serpil AYTAÇ

Yağmur BAYRAK (Öğrenci)

İzlenim Ayarlamacılığının Çalışan Üzerindeki Etkileri İle İlgili Bir Çalışma

Öğr. Gör. Dr. Özgür ÖNGÖRE

Satış Elemanlarının Mesleki Tükenmişliğine Etki Eden Faktörlerin Analizi

Dr. Öğr. Üyesi Yavuz Kağan YASIM



20. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi

10.30-11.45 Sekizinci Oturum: Sosyal Güvenlik ve Yaşlılık

Yer: Spa Hotel Colossae Thermal, Odeon Kongre Merkezi

Oturum Başkanı: Prof. Dr. Şerife TÜRCAN ÖZŞUCA

Konuşmacılar:

Yaşlılık ve Malullük Aylığı Alanların Çalışması

Arş. Gör. Emre YAYIN

Yaşlıların Bakımında Ailenin Rolü ve Bakım Parası Uygulamaları

Doç. Dr. Sema OĞLAK

İşverenlerin Emekli İstihdamına İlişkin Nitel Bir Çözümleme

Dr. Öğr. Üyesi Nagihan DURUSOY ÖZTEPE

Öğr. Gör Ahmet ADALI

12.00-13.00: Öğle Yemeği



Açılış

13.15-14.30 Dokuzuncu Oturum: Yönetim ve Çalışma Psikolojisi

Yer: Spa Hotel Colossae Thermal, Odeon Çalışma Odası 1

Oturum Başkanı: Prof. Dr. Serpil AYTAÇ

Konuşmacılar:

Etik ve İş Güvenliği İlişkisi: İş Güvenliği Etiği

Prof. Dr. Tunç DEMİRBILEK

*İş Sağlığı ve Güvenliği Eğitimlerinin Sağlık Sektöründe
Güvenlik Kültürü Üzerindeki Etkilerinin Analizi*

Doç. Dr. Ö. Hakan ÇAVUŞ

Doç. Dr. Rıdvan KESKİN

*Demografik Değişkenler Bağlamında Çalışanların Örgütsel
Sessizlik Algılarının Belirlenmesine Yönelik Bir Meta Analiz
Çalışması*

Yavuz TANĞ (Öğrenci)

Prof. Dr. Özlem ÇAKIR

Ezgi GÜLAY (Öğrenci)



20. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi

13.15-14.30 Onuncu Oturum: Çalışma Sosyolojisi

Yer: Spa Hotel Colossae Thermal, Odeon Çalışma Odası 2

Oturum Başkanı: Prof. Dr. Zeki ERDUT

Konuşmacılar:

*Kapitalist Çalışma İlişkisinde Demokrasinin Sınırları:
Uddevallla Volvo Motor Fabrikası Üzerine Tarihsel Bir İnceleme*

Dr. Öğr. Üyesi Onur METİN

*Dönüşüm Sürecinde Türkiye’de Sağlık Emekçileri: Genel Sağlık
İş Sendikası Örneği*

Arş. Gör. Mehmet Atilla GÜLER

*Bir Dezavantajlı Grup Olan Engellilerin Kamu Personeli Olarak
İstihdamları ve Yaşadıkları Problemlerin Değerlendirilmesi:*

Yalova İli Örneği

Prof. Dr. Elif YÜKSEL OKTAY

Arş. Gör. Kutluğ Kaan KARAHAN

Arş. Gör. Yusuf Ziya YILDIRIM

Arş. Gör. Hasan ÇÖLGEÇEN



Açılış

13.15-14.30 Onbirinci Oturum: Sosyal Güvenlik ve Sağlık

Yer: Spa Hotel Colossae Thermal, Odeon Çalışma Odası 3

Oturum Başkanı: Prof. Dr. Ali Nazım SÖZER

Konuşmacılar:

Kamu Ekonomisinde Sağlık Harcamalarının Yeri ve Türkiye'de Sağlık Harcamalarının Analizi
Öğr. Gör. Dr. İsmail İŞLER

Sağlık Harcamalarının SGK Bütçesi Üzerindeki Yükünün Azaltılmasına Yönelik Bir Çözüm Önerisi
Öğr. Gör. Ergün METİN
Yavuz KURT (SGK)

Geçici İş İlişkinin Sosyal Güvenlik Hukukuna Etkisi
Arş. Gör. Dr. Duygu ÇELEBİ DEMİR

Kadın İşçinin Süt İzni Hakkı
Arş. Gör. Dr. Asiye ŞAHİN EMİR



20. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi

13.15-14.30 Onikinci Oturum: Endüstri İlişkileri

Yer: Spa Hotel Colossae Thermal, Odeon Kongre Merkezi

Oturum Başkanı: Prof. Dr. Banu UÇKAN HEKİMLER

Konuşmacılar:

İşçilerin Sendikaların Sosyal Medya Kullanımına Bakış Açısı:

Bursa ve Kırklareli Örneği

Prof. Dr. Aysen TOKOL

Arş. Gör. Dr. Hüseyin SEVGİ

Sendikalar ve Y Kuşağı İşsizler

Arş. Gör. Dr. Hilmi ETCİ

Prof. Dr. Deniz KAĞNICIOĞLU

*Toplu İş Sözleşmelerinde Kapsam Dışı Personel Uygulaması:
Sendikalara ve Kapsam Dışı Personele Etkisi Bağlamında Bir
Değerlendirme*

Dr. Emirali KARADOĞAN

(Tez-Koop-İş Sendikası)

14.30-14.45: Ara



Açılış

14.45-16.00 On üçüncü Oturum: Sosyal Koruma

Yer: Spa Hotel Colossae Thermal, Odeon Çalışma Odası 1

Oturum Başkanı: Prof. Dr. Halil İbrahim SARIOĞLU

Konuşmacılar:

Türkiye’de Sosyal Güvenlik Harcamaları ve İnsani Gelişme Endeksi İlişkisi Ekonometrik Analiz (1990-2017)

Dr. Ali Kemal NURDOĞAN

Türkiye’de Cinsiyete Göre Emeklilik Davranışları

Arş. Gör. Dr. Makbule Gülbin ERDEM KARAHANOĞLU

Türkiye’de Açlık ve Yoksulluğun Ölçütü: Türk-İş’in Açlık ve Yoksulluk Sınırı Araştırması

Enis BAĞDADIOĞLU

(Türk-İş Genel Başkan Danışmanı)



20. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi

**14.45-16.00 Ondördüncü Oturum: Çalışma Ekonomisi,
İstihdam ve İşsizlik**

Yer: Spa Hotel Colossae Thermal, Odeon Çalışma Odası 2

Oturum Başkanı: Prof. Dr. Yücel UYANIK

Konuşmacılar:

*Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımlarının İstihdam Etkisi:
Türkiye Çimento Sektörü Örneği*
Dr. Okan Güray BÜLBÜL

*Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerde (KOBİ) Kayıt Dışı İstihdam
Sorunu: Aydın İli Örneği*
Prof. Dr. Hatice EROL
Serkan DEMİRTAŞ(SGK)

*Veri Zarflama Analiziyle İşgücü Piyasası Araştırmasında
Sektörlerin En Çok Aradığı Mesleklerin Tespit Edilmesi*
Hasan DEMİRCİ (Öğrenci)
Aydın ALABAŞ (İŞKUR)
Prof. Dr. Murat ATAN



Açılış

14.45-16.00 Onbeşinci Oturum: Çalışma Psikolojisi

Yer: Spa Hotel Colossae Thermal, Odeon Çalışma Odası 3

Oturum Başkanı: Prof. Dr. Gürol ÖZCÜRE

Konuşmacılar:

*Çalışma Yaşamındaki Toplumsal Cinsiyet Eşitsizliği
Bağlamında Biyolojik ve Kültürel Kader Algısına Yönelik Nitel
Bir Değerlendirme*

Öğr. Gör. Nihan KALKANDELER

Sürdürülebilir İnsan Kaynakları Yönetimi: Nitel Bir Araştırma

Prof. Dr. Özlem ÇAKIR

Prof. Dr. Şebnem SEÇER

Doç. Dr. Barış SEÇER

*Avrupa 2020 Stratejisi Doğrultusunda Polonya ve Türkiye'nin
Yenilikçilik Birliğinde Ar-Ge Performansı*

Doç. Dr. Murat ÇOLAK

Süleyman CİHAN (Öğrenci)

16.15-19.00 Laodikya Gezisi

20.00 Gala Yemeği



20. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi

13 Ekim 2019, Pazar

10.00-11.45 Panel: Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Eğitiminin Geleceği

Yer: Spa Hotel Colossae Thermal, Odeon Kongre Merkezi

Oturum Başkanı: Prof. Dr. Toker DERELİ

Konuşmacılar:

Türkiye'de Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Güncel Lisansüstü Programlarına Yönelik Fenomenolojik Bir İnceleme: 2008-2019 Yılları Arasındaki Doktora Tezlerinin Analizi

Dr. Öğr. Üyesi Ufuk BİNGÖL

Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümlerinin Geleceği

Doç. Dr. Çağlar ÖZDEMİR

Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümlerinin Güncel Sorunları Üzerine Bir Değerlendirme

Prof. Dr. Ahmet MAKAL

12.00-13.00 Öğle Yemeği

13.30-16.30 Pamukkale Gezisi



SOSYAL GÜVENLİK REFORMU, İDARİ ÖZERKLİK VE SOSYAL TARAFLARIN DEĞİŞEN ROLLERİ

Yusuf ALPER¹

Özet

Sosyal güvenlik sistemlerinde reform veya kapsamlı değişiklikler; “kimlerin sosyal güvenliğinin kimler tarafından, nasıl karşılanacağına yeniden belirlenmesine yönelik kurumsal ve/veya parametrik değişiklikler” yapılarak gerçekleştirilir. Türk sosyal güvenlik sisteminde 1999 yılında başlayan ve 2006/2008 yıllarında büyük ölçüde tamamlanan sosyal güvenlik reformu ile hem sistemin kurumsal yapısı yeniden yapılandırılmış, hem de sosyal sigorta sisteminin temel göstergelerini doğrudan etkileyen parametrik değişiklikler yapılmıştır.

Bu bildiri (çalışma), 2008 den sonra geçen 10 yılı aşkın sürede, reformun sosyal sigorta sisteminin temel parametrelerinde yapılan değişikliklerin etkilerini değerlendirmeye yönelik bir çalışma değildir. Çalışma, esas olarak reformun kurumsal ayağı ile ilgili olarak Türk sosyal sigorta sisteminde “tek çatı” yaklaşımı ile yapılan değişikliklerin, sosyal güvenlik kurumlarının etkinliğine ve özellikle de “idari özerkliğine” yönelik etkilerini değerlendirmeye yönelik bir

1 Prof. Dr. Bursa Uludağ Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, yalper@uludag.edu.tr



çalışmadır. Geline nokta itibarıyla sosyal güvenlik kurumunun “*idari bakımdan özerk bir kamu kurumu olma*” özelliği zayıflamış, Devletin (yürütmenin) sosyal güvenlik sisteminin idaresi üzerindeki etkisi artmıştır. Ancak belki daha da önemlisi sistem üzerinde Devletin etkisi arttıkça sosyal güvenlik sisteminin yönetiminin bir parçası olan sosyal tarafların sisteme ilgisi ve sahiplenme duygusu azalmış, yabancılaşma başlamıştır.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Güvenlik Reformu, Sosyal Sigortacılık İlkeleri, İdari Özerklik, Reformun Maliyeti, Sosyal Tarafların Yabancılaşması

SOCIAL SECURITY REFORM AND THE CHANGING ROLES OF SOCIAL PARTNERS

ABSTRACT

Reform or comprehensive changes in social security systems could be accomplished by making “Institutional and / or parametric changes to redefine by whom and how social security will be met”. With the social security reform that started in the Turkish social security system in 1999 and was largely completed in 2006/2008, both the institutional structure of the system was restructured and parametric changes that directly affected the basic indicators of the social insurance system.

This study is not a study to evaluate the effects of changes to the basic parameters of the social insurance system of



reform over 10 years since 2008. This study is mainly aimed at evaluating the effects of changes made in the Turkish social insurance system with the “single roof” approach regarding the institutional leg of reform, on the effectiveness of social security institutions and especially on “administrative autonomy”. As of the point reached, the social security institution’s feature of being “an administrative autonomous public institution” has weakened, yet influence of the State (government) on the management of the social security system has increased. However, perhaps more importantly, as the influence of the State on the system increases, the interest and ownership of the social partners, which are part of the management of the social security system, have decreased and alienation has begun.

Keywords: Social Security Reform, Social Insurance Principles, Administrative Autonomy, Cost Of Reform, Alienation Of Social Partners

GİRİŞ: NİÇİN VE NASIL BİR REFORM?

Türk sosyal sigorta sisteminin 1990’lı yıllarda yaşamaya başladığı yetersizlikler (kişi ve sosyal güvenlik tehlikeleri bakımından kapsam yetersizliği, sağlanan sosyal güvencenin parasal olarak seviyesinin, hizmet olarak da standardının düşüklüğü vb.) ile finansman krizi (prim gelirlerinin giderlerini karşılayamaması dolayısıyla ortaya çıkan finansman açıkları, artan bütçe transferleri, yaygın kayıtdışı çalışma dolayısıyla prim kayıpları ve prim tahsilatı seviyesinin düşüklüğü vb.) doğru tedbirler alınmasının gecikme-



sine bağlı olarak zaman geçtikçe ancak “radikal” tedbirlerle çözülebilecek bir problemler yumağı oluşturmuştur.

1990-2000 yılları arasında görev alan, çoğunluğu koalisyon hükümeti olmak üzere 11 Türkiye Cumhuriyeti Hükümetinin (47-57’inci Hükümetler) (Vikepedia.2019), hemen hepsinin programında sosyal güvenlik sistemi ile kapsamlı değişiklikler yapılmasına yönelik çalışmalara yer verilmiştir. Dönemin sonuna doğru bu değişiklik çalışmaları ağırlıklı olarak sistemin finansman açıklarını kapatmaya yönelik gelir artırıcı-gider azaltıcı parametrik değişiklikler olarak kendini göstermiştir. Bu kapsamda emeklilik yaşının düşürülmesi-yükseltilmesi, prime esas kazançların taban ve tavanlarının yeniden belirlenmesi, prim oranlarının yükseltilmesi, aylık hesaplama yöntemlerinin ve parametrelerinin değiştirilmesi gibi tedbirler alınmıştır.

Bugüne de yansıyan etkileri ile sosyal sigorta sisteminde en kapsamlı değişiklikler yapan düzenlemelerden biri 1999 tarih ve 4447 sayılı, kısaca “İşsizlik Sigortası Kanunu” olarak bilinen Kanundur (Alper, 2000). 4447 sayılı Kanun, kademeli bir geçişle emekli olma yaşını kadınlarda 38 den 58’e, erkeklerde 43 den 60’a yükseltmenin yanı sıra aylık hesaplama sistemini, aylık bağlama oranlarını, prime esas kazançları ve oranlarını değiştirmiştir. Ancak, Kanunlaşma süreci içinde eklenen işsizlik sigortası oluşturulması ile ilgili düzenlemeler diğer hükümlerin önüne geçmiş ve Kanun işsizlik sigortası kanunu olarak adlandırılmıştır. 4447 sayılı Kanunla getirilen değişikliklere yapısal bir boyut kazandırmak üzere 2000 yılında yürürlüğe konulan 4 ayrı Kanun Hükümünde Kararname (616, 617,618 ve 619 sayılı KHK) ile



SSK, Bağ-Kur ve İş ve İşçi Bulma Kurumu yeniden yapılandırılırken SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığının üzerinde bir politika belirleme *üst kurumu* olarak Sosyal Güvenlik Kurumu oluşturulmuş, ancak Anayasa Mahkemesi tarafından KHK'lerin iptali ile süreç akamete uğramıştır (Alper, 2018:35).

KHK'lerin iptali ile özellikle SSK ve Bağ-Kur'un hukuki statüsünde meydana gelen boşluk Ağustos 2003 tarihinde yürürlüğe giren 4956 ve 4958 Sayılı Kanunlarla giderilmiş, ancak 2002 yılında uzun yıllar sonra tek parti iktidarı olarak kurulan 58'inci Hükümet sosyal Ocak 2003 tarihinde "Sosyal Güvenliğin Tek Çatı Altında Toplanması ve Genel Sağlık Sigortasının Oluşturulması" başlıklı acil eylem planı ile güvenlikte kapsamlı değişiklikler (reform) çalışmalarını başlatmıştır (Alper, 2019b:269-270). 2004 yılı başında hayata geçirilmesi planlanan 4 ayaklı reform çalışmalarının mevzuat çalışmaları 2006 yılında tamamlanmış ve bu değişiklikler 2006-2008 tarihleri arasında yürürlüğe girmiştir. "Kişi ve tehlike olarak sosyal güvenliğin kapsamının genişletilmesi, daha adil ve kolay erişilebilir bir sistem oluşturulması" (ÇSGB, 2005:55), gibi genel amaçlar hedeflenmiş olmakla birlikte 1990'lı yıllardan itibaren sosyal güvenlik (sigorta) sisteminde reform arayışlarının temelinde finansman açıklarının giderilmesi ve sürdürülebilir bir sistem oluşturulması temel amaç olmuştur.

5502 sayılı *Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu* ve 5510 sayılı *Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu* ile şekillenen yeni sosyal güvenlik (sigorta) sisteminin temel esasları aşağıda özetlenmiştir:



- 1946 yılında kurulan SSK; 1950 yılında kurulan T.C. Emekli Sandığı ve 1971 yılında Kurulan Bağ-Kur, 5502 sayılı SGK ile 3 yıllık bir geçiş dönemi ile Sosyal Güvenlik Kurumu çatısı altında toplanmış ve kurumsal yapıda **Tek Çatı** Sistemine geçilmiştir.
- 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu, 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu, 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu (Bağ-Kur), 2926 Sayılı Tarımda Kendi Nam ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu (2011 yılında 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu da dahil edilmiş) 5510 sayılı *Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu*² kapsamında birleştirilmiş ve sosyal sigorta mevzuatında da “Tek Sosyal Sigorta Mevzuatı” sistemine geçilmiştir.
- Reformun 4’üncü ayağı olarak öngörülen sosyal yardım ve hizmetlerle ilgili olarak (Başbakanlık, 2005:58), mevzuat düzenlemesi ile ilgili çalışmalar tamamlanmamış ancak Başbakanlık, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ve Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmekte olan sosyal yardım ve hizmetler, 5502 sayılı Kanunla SGK bünyesinde oluşturulan Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğüne verilmiş sosyal yar-

2 Reform başlangıç sürecinde sosyal sigortalar ve genel sağlık sigortasının iki ayrı ayakta düzenlenmesi öngörülmüş, ancak yasalaşma sürecinde bu iki ayrı alanla ilgili mevzuat birleştirilmiştir. Bu yazının konusu olmamakla birlikte bu birleştirme 5510 sayılı Kanununun karışıklığının da temel sebeplerinden birini oluşturmuştur.



dım ve hizmetlerde de uygulama bakımından **tek ve bütünlüklük sosyal yardım sistemine** geçilmiştir.

Her ne kadar sosyal güvenlik reformu olarak ifade ediliyorsa da gerçekte reform Türk sosyal sigorta sisteminin yeniden yapılandırılması ile ilgili olup, *“rayından çıkan, yörüngesinden sapan”* veya bir başka ifade ile temel sosyal sigortacılık ilkelerinden uzaklaşan sistemi yeniden rayına veya yörüngesine oturtmak ve temel göstergeleri iyileştirilmiş olarak sürdürülebilir bir konuma getirme amacıyla yapılmıştır. Bu bakımdan reformla (Başbakanlık, 2005:58-59);

- Kapsama aldığı kişi ve sosyal riskler bakımından çağdaş bir sistem oluşturmaya yönelik olarak yetersizlikleri ve boşlukları ortadan kaldırmak,
- Sosyal sigortacılık ilkelerini hakim kılarak aktif/pasif sigortalı oranı; prim gelirlerinin giderleri karşılama oranı ve gelir/gider dengesinin sağlanması gibi temel göstergelerde iyileşme sağlayarak sistemin diğer temel ekonomik göstergeler üzerindeki yükünü azaltmak,
- Sistemin doğrudan faydalanıcılarının memnuniyetini artıracak, klasik bürokratik işlemleri azaltan ve bütün sosyal sigorta işlemlerinde e-sigorta işlemlerini devreye sokarak etkin ve kolay erişilebilir yöntemleri hayata geçirerek zaman ve maliyet tasarrufu sağlamak,



gibi hedefler belirlenmiştir. Nitekim bu hedefler Kurum Kanununda³ SGK'nun amacı ve görevleri belirlenirken temel amacın *“Sosyal sigortacılık ilkelerine dayalı, etkin, adil, kolay erişilebilir, aktüeryal ve mali açıdan sürdürülebilir, çağdaş standartlarda, bütün nüfusu kapsama alacak bir sosyal güvenlik sistemi oluşturmak”* olarak ifade edilmiştir.

REFORMUN PARAMETRİK GÖSTERGELERE ETKİLERİ: BAŞARILAR VE SÜREGELEN PROBLEMLER

2008 yılından bugüne (2019), reformu takip eden 10 yılı aşan sürede sosyal sigorta sisteminin temel göstergeleri ile ilgili temel gelişmeler incelendiği zaman bazı alanlarda beklentilerin ötesinde başarılar sağlandığı ancak sürdürülebilir bir sosyal sigorta sistemi ile ilgili göstergelerde beklenen iyileşmenin gerçekleşmediği, hatta kötüye gidiş olduğu dikkat çekmektedir.

- Sosyal güvenlik reformunun kişilerin günlük hayatına yansıyan en olumlu sonucu, sağlık hizmetlerinde dönüşüm politikalarının da olumlu etkisi ile sağlık hizmetlerine erişimin kolaylaşması olmuş, 2019 yılı sonu itibarıyla 573 milyon kişi sağlık hizmet sunucusuna başvurmuştur (kişi başına ortalama 7,15). (SGK, 2020a). 1,2 milyon kişi dışında (% 1,5), nüfusun % 98,5'i genel sağlık sigortası kapsamına alınmıştır. Genel Sağlık Sigortası kapsamındaki bu genişleme, 9,08

3 (5502 sayılı Kanun m.3) Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi-4, m 4.

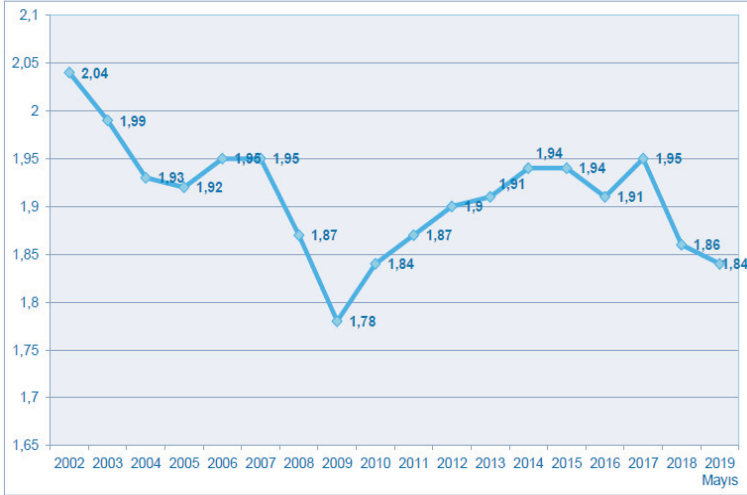


milyon kişinin primlerinin devlet tarafından ödemesi ile sağlanmıştır (SGK, 2020b).

- Reformun öncelikli amaçlarından birini oluşturan *“etkin ve kolay erişilebilir bir sistem oluşturma”* bakımından SGK, 2000’li yıllarda SSK ile başlayan e-sigorta uygulamalarının kapsamını daha da geliştirmiş ve yaygınlaştırmıştır. Kurum, sigortalı, işverenler, aylık-gelir alanlar ve üçüncü kişilerle ilgili bütün işlemleri e-sigorta uygulaması ile gerçekleştirebilme kapasitesine sahip olmuştur. Sigortalıların hizmet dökümlerini öğrenmeye yönelik e-devlet sorgusu Türkiye’de en fazla e-devlet uygulaması konusu olmuştur (AA, 2020).
- Yukarıda belirtilen olumlu gelişmelerin aksine emeklilik yaşı ile ilgili kademeli geçiş düzenlemelerinin 1999/2002 yıllarında yapıldığı dikkate alınırsa geçen 20 yıllık süreye rağmen sosyal sigortaların aktif/pasif oranı, 2002 yılında 2,04 iken 1999 yılında 1,94’e düşmüştür (SGK, 2020b).



Yıllara Göre Aktif/Pasif Oranları



Grafik 17: Güvencesiz Kadın İstihdamın Bölgesel Dağılımı

- Aktif/pasif sigortalı oranındaki kötüye gidiş: emeklilik yaşının kademeli olarak yükseltilmesi dolayısıyla pasif sigortalı sayısındaki azalış, kayıtdışı istihdamdaki azalmaya bağlı olarak kayıtlı çalışan sayısındaki artış ve genç nüfusu ile demografik fırsat penceresinin kendisine sunduğu imkanları kullanmasına rağmen gerçekleşmiştir.
- Reformun gerekçelerinden birini oluşturan sosyal sigorta kurumlarının finansman açıklarının giderilmesi konusunda dönem içinde ilginç bir gelişme gözlenmekte, dar anlamda SGK'nın kurumsal finansman açığı azalırken, Kamunun sisteminin doğrudan veya



dolaylı transferlerle finansman katkısı artmaktadır. Nitekim, Kurumun gelir-gider tablosu verilerine göre 2018 yılı bütçe açığı 15,7 milyar TL (Kurum gider bütçesinin % 4'ü); 2019 yılı açığı da 39,9 milyar TL (Kurum gider bütçesinin % 8,5'i) olarak görünürken (SGK, 2020c), SGK harcamalarının karşılanması için genel bütçeden Kuruma yapılan toplam transfer; uzan vadeli sigorta kolları ve GSS devlet katkısı, işsizlik sigortası primleri, ek fatura ödemeleri, açık finansmanı ve prim destek ve teşvikleri için 2018 yılı için 150,5 milyar TL (GSYİH'nın % 4,04'ü) 2019 yılı için de 196,8 milyar TL'ye (GSYİH'nın % 4,60'ı) ulaşmıştır (SGK, 2020c).

Tablo 1: Sosyal Sigorta (Emeklilik) Sisteminin Karşılaştırmalı Açık Projeksiyonu (GSYİH- %)

	2005	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2055	2060	2065	2070	2075
Reform yapılmazsa mevcut Durum Senaryosu	3.6	3.3	3.2	3.1	3.2	4.8	5.7	6.0	6.2	6.4	6.5	6.7
Reform yapılırsa beklenen Durum Senaryosu	3.3	2.7	2.3	2.0	1.3	0.7	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2
	3,52 (2008)	4,76	3,38	4,04 (2018)	4,60 (2019)							

Kaynak: Başbakanlık, 2005:90., SGK, 2020c.



Sosyal Güvenlik Reformu, İdari Özerklik ve Sosyal Tarafların Değişen Rollerini

- Prim gelirlerinin giderleri karşılama oranında beklenen iyileşme sağlanamamış, % 70 oranı adeta bir duvar gibi aşılammıştır.
- Prim borçlarının affı, yeni ismiyle yapılandırılması işlemleri süreklilik kazanmasına rağmen prim tahsilat oranlarında beklenen iyileşme sağlanamamıştır.
- Sosyal sigorta mevzuatına yönelik istikrarsızlık devam etmekte olup (UŞAN, 2016), geçen 11 yıllık sürede 65 ayrı Kanun, KHK ve AYM kararı ile 5510 sayılı Kanunda değişiklik yapılmıştır.
- Gelir ve aylıkların düşmesine yönelik olarak, sosyal sigortacılık ilkelerine aykırı şekilde bayram ikramiyesi ödenmesi gibi palyatif (geçici) çözümler gündeme gelmeye başlamıştır.

Yukarıda belirtilen, çoğunluğu olumsuz olan sonuçları çoğaltmak mümkündür. Hemen belirtmek gerekirse, yukarıda belirtilen bütün çıktılar bir sonuçtur ve bu sonucu sistemin tarafları birlikte üretmiştir. Geline nokta itibarıyla reformun ilk yıllarında *“Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin geleceği ile ilgili olarak iyimser olmak için var olan gerekçeler, kötümser olmak için var olan gerekçelerden daha fazladır”* tespininin/inancının/beklentisinin yerini kısaca *“kötümser olmak için gerekçeler daha fazladır”* ifadesi almaya başlamıştır.



SOSYAL GÜVENLİK KURUMU REFORMUNUN KURUMSAL AYAĞI VE İDARİ ÖZERKLİK

5502 sayılı Kanun, reformla “Çatı Kurum” olarak kurulan Sosyal Güvenlik Kurumunun hukuki statüsünü, özellikle idari özerklik bakımından önemli hale getiren bir değişiklik getirmiş ve Kurumun görev alanını genişleterek “sosyal güvenlik politikalarının belirlenmesine yönelik çalışmalar yapmak” görevini vermiştir. Bu görev alanı genişlemesi sosyal tarafların da sistem üzerindeki rolünü ve etkinliğini artıracak bir değişikliktir. Ancak gelişmeler beklendiği yönde gerçekleşmemiş, geçen zaman bir yandan Kurumun idari özerkliğini zayıflatırken, diğer taraftan sosyal tarafları yönetim ve karar süreçleri üzerindeki etkinliğini azaltmış sistemden uzaklaştırmış, yabancılaştırmıştır.

Sosyal Güvenlik Kurumunun Hukuki Statüsü ve Görevleri

1990'lı yıllardan itibaren Türk sosyal sigorta sisteminin yeniden yapılandırılmasına yönelik düzenlemelerin vazgeçilmez ayaklarından birini kurumsal yapının yeniden organizasyonu ile ilgili çalışmalar oluşturmuştur. SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığının üstünde, koordinasyon sağlayıcı ve politika belirleyici bir kurum oluşturulması bu çalışmaların merkezinde yer almıştır. Nitekim, 2000 yılında 618 sayılı KHK ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı “Sosyal Güvenlik Kurumu” oluşturulmuş, SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı bu kurumun “ilgili kuruluşları” haline getirilmiştir (RG, 4.10.2000; 24190). Kurumun amacı “SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı ile İŞKUR arasında koordinasyonu ve sos-



yal güvenlik alanındaki uygulamalarda norm ve standart birliğini sağlamak, aktüeryal hesaplarını incelemek, mali hareketlerini ve çalışmalarının kuruluş amaçlarına uygunluğunu izlemek..” (KHK, No:618; md.1) olarak belirtilmiştir. Ancak, Bakanlar Kuruluna KHK yetkisi veren 4588 sayılı Yetki Kanununun Anayasa Mahkemesi tarafından iptali üzerine 618 sayılı KHK hükümleri büyük ölçüde 24.07.2003 tarih ve 25178 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 4947 sayılı “*Sosyal Güvenlik Teşkilatı Kanunu*” ile yeniden yürürlüğe konmuştur.

Ancak, 4947 sayılı Kanun hükümleri yürürlüğe girmeden 2002 yılı Kasım ayında göreve başlayan 57’nci Cumhuriyet Hükümeti sosyal güvenlik reform çalışmalarını başlatmış ve 4 bileşenli (ayaklı) reformun dördüncü bileşenini sosyal sigortacılık işlemleri ile sosyal yardım ve hizmetleri tek elden yürütme amacıyla Sosyal Güvenlik Kurumu oluşturulması başlığı altında toplamıştır (Başbakanlık, 2005:58). Yeni oluşturulan Kurum; teknolojinin bütün imkanlarını kullanarak memnuniyet odaklı hizmet sunacak, sosyal sigortacılık ve sağlık işlemlerini otomasyon teknolojilerini kullanarak hızlı ve etkin şekilde gerçekleştirecek, sosyal güvenlik hizmetlerinin bütünlük içinde gerçekleştirilmesini sağlayacaktır. Kurumun başarı ölçütleri de; bütün nüfusun kapsama alınmasına yönelik veri tabanı oluşturulması, ilgili taraflara yönelik hizmetlerde kalite ve süre kısalığı, sağlık hizmetlerinde etkin takip, kontrol ve provizyon yeteneği ve etkin nakit/fon yönetimi olarak belirlenmiştir (Başbakanlık, 2005:58-59).

Reformun kurumsal ayağı ile ilgili yasal düzenleme 13.4.2006 tarih ve 5487 sayılı “Sosyal Güvenlik Kurumu Ka-



nunu” ile tamamlanmış, ancak Yönetim Kurulunun oluşumu ile ilgili düzenlemeye yönelik Cumhurbaşkanlığı vetosu ile yeniden TBMM’de görüşülen Kanun, 5502 Kanun sayısı ile 20.06.2006 tarih ve 26173 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. *“Kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali açıdan özerk, Bu Kanunda hüküm bulunmayan durumlarda özel hukuk hükümlerine tabi”* olarak tanımlanan Kurumun Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının ilgili kuruluşu olduğu, Sayıştay denetimine tabi olduğu ve merkezinin Ankara’da olduğu belirtilmiştir (5502, m.1). Kurumun bu hukuki statüsü, esasen büyük ölçüde daha önce SSK ve Bağ-Kur için de geçerli olan hükümlerdir ve *“Sayıştay Denetimine tabi olma”* dışında yeni hükümler değildir. SSK ve Bağ-kur’daki idari özerklik ilkesi aynen korunmuştur.

5502 sayılı Kanun SGK’nın hukuki statüsü bakımından değil ancak amaç ve görevleri bakımından önemli değişiklikler getirmiştir. Nitekim, sosyal güvenlik reformunun yapıma amaçlarına uygun şekilde Kurumun temel amacı, *“sosyal sigortacılık ilkelerine dayalı, etkin, adil, kolay erişilebilir, aktüeryal ve mali açıdan sürdürülebilir, çağdaş standartlarda sosyal güvenlik sistemini yürütmek”* olarak belirlenmiştir (5502, m.3). Kanun Kurumun bu amaçlarını gerçekleştirmesine imkan vermek üzere, iki temel görev alanı belirlemiştir. Bunlar:

- 1) **Politika belirleme görevi:** Kurumun bu görevi ile ilgili olarak *“Ulusal kalkınma strateji ve politikaları ile yıllık uygulama programlarını dikkate alarak sosyal güvenlik politikalarını uygulamak, bu politi-*



Sosyal Güvenlik Reformu, İdari Özerklik ve Sosyal Tarafların Değişen Rollerini

kaların geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak”
(5502, m.3/2-b).

- 2) **Sosyal sigortacılık işlemleri yapma görevi:** *“Hizmet sunduğu gerçek ve tüzel kişileri hak ve yükümlülükleri konusunda bilgilendirmek, haklarının kullanılmasını ve yükümlülüklerinin yerine getirilmesini kolaylaştırmak”*
(5502, m.3/2-b)

olarak belirlenmiş, bu iki görevi güçlendirmek üzere Kuruma sosyal güvenlikle ilgili konularda uluslararası gelişmeleri izlemek, sosyal güvenlik alanında kamu idareleri arasında koordinasyonu ve işbirliğini sağlamak görevlerine de Kanunda yer verilmiştir.

Sosyal sigortacılık faaliyetleri yapmak (yürütmekle görevli olduğu Kanun kapsamında sigortalı olanları belirlemek, kayıt altına almak ve sigortalılık giriş ve sonlandırma işlemlerini yapmak, şartlar yerine gelince ödenek, gelir ve aylıklarını bağlamak vb) SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı kurumlarının da yaptığı görevlerdir. SGK bakımından yeni ve önemli olan “Kalkınma Planları ve yıllık programlar için sosyal güvenlik politikaları geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak ve bu politikaları uygulamak” görevidir ve Kurumun idari ve mali özerkliğini de önemli hale getiren bu yeni görevidir. Kanun koyucu, reform öncesi dönemde sosyal sigorta kurumlarına yönelik “sosyal sigortacılık ilkelerine aykırı parametrik müdahaleleri” önlemeye yönelik politikalar geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapma görevini SGK’na vermiştir. Kurumun bu görevi, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş sürecinde Bakanlıklara bağlı ilgili kurum ve kuruluşlarının hu-



kuki statülerini yeniden belirleyen 17.07.2018 tarih ve 4 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde de aynı şekilde yer almıştır.

Sosyal Güvenlik Kurumu ve Özerklik

Tarihi gelişim süreci içinde, özellikle primle finansman ve finansmana doğrudan katılım ilkesinin gereği olarak sosyal sigorta kurumları idari ve mali bakımdan özerk kurumlar olarak yapılandırılmıştır. Özerklik, kısacası olarak kuruluşların (organizasyonların) kendi kendini yönetme hakkı olarak tarif edilebilir (Demir, 2015). Çeşitli ayırımları olmakla birlikte 5502 sayılı Kanunda yer alan şekli ile SGK bakımından özerkliğin iki yönü vardır. Bunlar: **Mali özerklik**; sosyal sigorta kurumlarının görevlerini yerine getirmelerine imkan verecek yeterli ve sürekli mali kaynağa sahip olma imkanı olarak tarif edilebilir. **İdari özerklik** ise *“Sosyal sigorta kurumlarının yönetim ve karar süreçlerinin kamu yönetiminin hiyerarşik yapısı ve bürokrasisinden dışında bırakılarak, özellikle sisteme prim ödeyen sosyal tarafların kurumların yönetim ve karar organlarına katılımı ile kurumların kendi kendini yönetmesi”* olarak tarif edilebilir (Alper, 2019a:337). İdari özerklik, sosyal tarafların finansmana katılımlarını kolaylaştırmasının yanında yönetimde yer alan farklı grupların (işçi, işveren ve devlet) çatışan menfaatleri arasında bir denge sağlayarak sistemin sürdürülebilirliğini sağlamakta, populist talepleri ve müdahaleleri engellemektedir. Bu çalışmanın temel konusu olmamakla birlikte, Sosyal Güvenlik Kurumunun gelirlerinin giderlerini karşılamada yetersiz kalması ve açık vermesi, üstlendiği görevleri yerine getirmek için her yıl ar-



tan miktarda bütçe transferine ihtiyaç duyması dolayısıyla (2019 yılı için GSYİH'nun % 4,60'ı) mali özerklik ilkesinin çok uzağında olduğunu belirtmek yanlış olmayacaktır.

Bir yönetim şekli olarak **“idari özerklik”**; kendisi bir amaç olmayıp, sosyal güvenlik kurumlarının kuruluş amaçlarına uygun olarak yönetilmesinin gerçekleştirilmenin en etkin yoludur (Alper, 2019a:337). Türkiye, 1945 yılında ilk İşçi Sigortaları Kurumu oluşturulduğu zaman, Almanya tecrübesinden de yararlanarak idari özerklik ilkesine yer vermiş, bu ilkeyi 1964 yılında SSK, 1971 yılında Bağ-Kur ve 1999 yılında İşsizlik Sigortası Fonu oluştururken devam ettirmiştir. Türk sosyal sigorta kurumlarından yalnızca T.C. Emekli Sandığı, Maliye Bakanlığına doğrudan bağlı bir kamu kurumu olarak faaliyet göstermiştir. Nihayet, idari özerklik ilkesi 2006 yılında oluşturulan yeni çatı sosyal güvenlik kurumu Sosyal Güvenlik Kurumu için de hukuki statüsünün bir parçası olarak Kabul edilmiştir.

İdari özerklik ilkesi; 5502 sayılı Kanun ve CBK-4'de; “Sosyal Güvenlik Kurumunun bir kamu kurumu olmakla birlikte Kanunda bulunmayan hükümler için özel hukuk hükümlerine tabi olması, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının “ilgili kuruluşu” olması, Genel Kurula sosyal tarafların katılımı, yönetim kurulunda da sosyal tarafların temsiline imkan vererek hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Hatırlamak gerekirse, Genel Kurulda sosyal taraflar en fazla temsile haiz 3 kuruluşun üye sayıları ile orantılı olarak seçtikleri 9’ar temsilciden oluşan toplam 54 kişi; yönetim kurulunda ise her sosyal tarafın bir temsilcisi olmak üzere 6 kişi ile temsil edilmektedir. Bu sayılar Genel Kurulda sos-



yal taraflara sayısal bir çoğunluk sağlarken, Yönetim Kurulunda Devlet temsilcileri ile sayısal eşitlik getirmektedir.

Genel Kurul ve İdari Özerklik

Genel Kurul, mevcut yapısıyla 80-85 arasında değişen temsilci ile toplanmaktadır. Bunlardan 20'si çeşitli Devlet kuruluşları ile SGK temsilcilerinden oluşurken, 54'ü sosyal taraf temsilcilerinden oluşmaktadır. Bu sayılara Kurum faaliyetleri ile ilgili meslek kuruluşları temsilcileri de dahil edildiği zaman toplam 80 civarında kişi ile Genel Kurul toplantıları yapılmaktadır. Bu sayı, 2000 yılında 45'inci yapılan 208 delegenin oy kullandığı ve yalnızca işveren tarafının 93 temsilci ile katıldığı SSK Genel Kurul temsilci sayısından çok azdır. SGK Genel Kurulunda temsilci sayısı bakımından sosyal tarafların çoğunlukta görünmesi Kurumun idari özerkliğine bir etkisi yoktur. Çünkü:

- Genel Kurul, bir karar ve denetim organı değildir. Kanunla Kuruma verilen görevlerle ilgili olarak *“görüş ve (bağlayıcılığı olmayan) önerilerin dile getirildiği bir platform”* (CBK-4, m.407), olmakdan öteye geçememektedir. Genel Kurulun en belirgin faaliyeti, yönetim kurulunda yer alan sosyal tarafların kendi temsilcilerini seçmesidir. Zaten olağan Genel Kurul toplantılarının, zamanında yapılmasının tek ve önemli sebebi yönetim kurulunun seçimle gelen üyelerinin seçimini gerçekleştirmektir. 2006 yılından bugüne, kuruluş toplantısı hariç, yapılan tek olağanüstü genel kurul toplantısı da 2013 yılında, Yönetim Kurulu üye sayısının 10 dan 12 ye çıkarılması dolayısıyla seçim-



le gelen üyenin belirlenmesi için yapılmıştır. Sosyal tarafların sayıca çoğunlukta olmaları, Genel Kurul bir karar ve denetim organı olmadığı için Kurumun özerkliği ve sosyal tarafların karar sürecine katılımları bakımından bir anlam ifade etmemektedir.

- Genel Kurul, bir karar organı olmamasına rağmen sosyal taraflar için Kurumun problemlerinin kamuoyuna duyurulması için bir vesile olabilirdi. Ancak bunun da gerçekleştiğini söylemek mümkün değildir. Öncelikle genel kurul toplantıları 3 yılda bir yapılmaktadır ve bu 2000 yılı öncesinde her yıl yapılan SSK Genel Kurul toplantılarının gerisinde bir gelişmedir (Alper, 2019a:335). Bu şekliyle Genel Kurul toplantıları; günün ilk bölümünde Devletin ve sosyal taraf temsilcilerinin protokol konuşmaları yaptığı, ikinci bölümde ise sosyal taraf temsilcilerinin seçiminin yapıldığı 1 gün süreli⁴ toplantılar haline gelmiştir.
- Bütün toplumu ilgilendiren Sosyal Güvenlik Kurumunun Genel Kurul toplantısı, kamuoyunun bilgisi ve ilgisi dışında gerçekleştirilmektedir. Nitekim, google'da yapılan aşağıdaki anlık tarama böyle bir sonucu ortaya koymaktadır. Sosyal Güvenlik Kurumu, faaliyetleri ile 15 Eylül 2019 tarihinde yapılan

4 2015 yılında yapılan 4'üncü Genel Kurul toplantısında, sosyal tarafların yanısıra sivil toplum kuruluşları ve akademisyenlerin de katıldığı Sosyal Güvenlik Sisteminin sorunlarına yönelik bir çalıştay ilave edilerek toplantı gün sayısı 2 olarak belirlenmiş, ancak takip eden genel kurul toplantısı yine 1 günlük genel kurul toplantısı olarak yapılmıştır.



bir sorgulamada Kurumla ilgili haberler, 28,2 milyon sorgunun konusu olurken, Genel Kurul toplantısı 1,3 milyon sorgunun konusu olmuştur. Bir karşılaştırma yapmak çok anlamlı bulunmayabilir ancak SGK Genel Kurul toplantısı ile ilgili 1,3 milyon sorgulama spor kulüplerinin genel kurul toplantıları ile ilgili sorgulamaların çok gerisinde kalmıştır.

Tablo 2: Google Arama Motoruna Göre Kongre/Genel Kurul Toplantıları ve Kamuoyu İlgisi (15 Eylül 2029)

Kongre/Genel Kurul Toplantısı	Arama Süresi	Arama Sayısı
Galatasaray Kongresi	45 sn	5.400.000
Fenerbahçe Kongresi	43 sn	4.510.000
Beşiktaş Kongresi	43 sn	4.840.000
Akhisarspor Kongresi	53 sn	2.110.000
Konyaspor Kongresi	47 sn	1.570.000
Göztepe Kongresi	43. sn	1.350.000
SGK Genel Kurulu	52 sn	1.310.000
Akhisarspor	53 sn	2.110.000
Denizlispor Kongresi	43 sn	716.000
SGK işlemleri	47 sn	28.200.000

- İlk Kurum Genel Kurul toplantısında Konfederasyonları temsilen başkanların konuşma sürelerinin 5 dakika ile sınırlandırılması, sosyal tarafların Genel Kurul gündemi ile ilgili “görüş ve önerilerini” de lay-



kı ile dile getirememeleri anlamına gelmektedir (Alper, 2019a:335).

- Sosyal sigorta kurumlarında idari özerkliğin somut görüntüsü, yönetim ve karar organlarında işçi (çalışan), işveren ve devletin temsilcilerinin yer alması ve çalışma hayatında uzlaşma ve diyalogun temelini oluşturan “**üçlü saçıyağı**” dengesinin sağlanmasıdır. Ancak 3 farklı sosyal sigorta kurumunun birleşmesi ile oluşan SGK'nın yönetim ve karar organlarında yer alan sosyal taraf temsilcileri çalışanlar açısından önemli bir sorunu beraberinde getirmiştir. İşçi ve memur sendikaları ile emekli temsilcileri sosyal taraf olarak bağımlı çalışanları, işveren konfederasyonu işverenler grubunu temsil ederken tarım ve tarım dışında kendi nam ve hesabına çalışanların meslek örgütlerinin sosyal taraf olarak kimleri temsil ettiği belirsizdir. Nitekim, sosyal taraf temsilcileri sayıca fazla olmalarına rağmen gerek genel kurul toplantıları, gerek yönetim kurulu karar süreçleri ve gerekse kamuoyunda sosyal güvenlikle ilgili sorunların dile getirilmesinde sosyal taraflar birlikte hareket etme görüntüsü verememektedirler⁵. Bu sebeple SSK yönetim ve karar organlarındaki işçi, işveren ve devlet tarafları ayrışması **üçlü saçıyağı yaklaşımını** güçlendirirken, SGK yönetim ve karar organlarında yer alan **sosyal tarafların heterojen yapısı** sosyal güvenlik

5 2019 yılından itibaren sosyal sigorta sisteminin öne çıkan problemlerinden birini oluşturan “Emeklilikte Yaşa Takılanlar” (EYT), ile ilgili sorunla ilgili tartışmalarda sosyal taraflar birlikte birgörüş oluşturamamak bir yana bir araya bile gelememişlerdir.



kurumlarının idari yapılanmasındaki **üçlü saçıyağı** yaklaşımına uygun değildir.

- Genel Kurul toplantılarının, sosyal taraf temsilcilerinin talep ve önerilerini süre kısıtı altında sınırlı olarak dile getirebilmeleri, tek ve önemli gündem maddesi olan seçim için biraraya gelmesi zaman içinde sosyal tarafları önce SGK'na, sonra sosyal güvenlikle ilgili sorunlara yabancılaşmalarına⁶, Kurumdan uzaklaşmalarına yol açmıştır. Sosyal taraflar SGK'yı kendi kurumları gibi görmemekte, SSK döneminde işçi sendikalarının sıklıkla kullandığı *"bizim SSK'muz"* ifadesi önemini ve anlamını kaybetmiştir (Alper, 2019a:339). İşçi ve işveren sendikaları periyodik yayınlarında, araştırma raporlarında ve kendi genel ku-

6 Bu yabancılaşma için örnek olduğuna inandığım ve tanıklık ettiğim bir gelişmeyi aktarmak isterim. 2006 yılında yapılan ilk SGK Genel Kurul toplantısına Prof. Dr. Kadir Arıcı ile birlikte YÖK temsilcisi iki akademisyen olarak katıldık. Genel Kurul toplantısı katılımcı sayısı az olduğu için (71 kişi), bu tür toplantılar için oldukça küçük sayılacak SGK binası toplantı salonunda yapıldı. Toplantı salonunu düzeninde dikkat çeken bir husus, ilk sıranın ağırlıklı olarak bürokratlar kökenli protokol için rezerve edilmesiydi. Toplantının başlamasına çok az bir süre kala TİSK ve Türk-İş Başkanı başta olmak üzere sosyal taraf temsilcileri salona giriş yapınca, görevlilerce kendilerine oturmaları için arka sıralar gösterilince, "davudi" sesiyle TİSK Genel Başkanı Tuğrul Kutadgobilik'in; "Bu Kurum bizim, asli sahipleri biziz, ön sıralar bize aittir" diyerek arka sıralara geçmeyi reddedince salonda kısa süren bir dalgalanmadan sonra ilk sıradaki yerlerini aldılar. Bu itiraz sembolik bir gösteri gibi görünmekle birlikte özünde, sosyal taraflardaki SGK'nu "bizim kurumumuz" anlayışıyla sahiplenmeleri bakımından önemli bir olaydı.



rul toplantı raporlarında sosyal güvenlik sorunlarına giderek daha az yer vermektedirler.

- Akademik çalışma yapmak isteyenler için özellikle belirtmek gerekir ki, bugüne kadar 5'incisi yapılan SGK Genel Kurul toplantıları ile ilgili olarak katılanlar, dile getirilen görüş ve öneriler başta olmak üzere SGK Genel Kurul toplantıları ile ilgili bilgileri içeren bir Kurum yayını yoktur. Kurum web sayfasında, sonradan erişim sağlanacak Genel Kurul toplantıları ile ilgili bilgileri içeren bir alt sayfa yoktur. Genel Kurul toplantısının yapıldığı tarihten sonra Kurum web sayfasında duyurulan ve genellikle protokol konuşmalarından özet bilgileri içeren "haberler" başlığı dışında bir Kurum bilgilendirmesi yoktur. Konuyla ilgili çalışma yapacakların gazete haberleri ve Genel Kurula katılan sosyal tarafların kendi periyodik yayınlarında "başkan konuşmalarını içeren" haberleri dışında bilgi kaynağı da yoktur.

Yönetim Kurulu ve İdari Özerklik

SGK genel kurulunun karar ve denetim organı olması, idari özerklik bakımından Yönetim Kurulunu daha önemli hale getirmiştir. Çünkü Kurumun bütçe ve bilançolarını hazırlamak ve karara bağlamak başta olmak üzere sigorta kolları ile ilgili aktüeryal hesapları değerlendirmek ve finansal dengesini takip etmek ve Kurum bünyesi içindeki idari birimlerin açılmasına ve kapatılmasına karar vermek gibi hayati kararlar Kurum Yönetim Kurulu tarafından karar altına alınmaktadır.



Sosyal tarafların sosyal sigorta kurumlarının yönetim organlarında Üçlü temsil esas olmakla birlikte Türkiye'nin SSK, Bağ-Kur ve İŞKUR (İİBK) tecrübesi göstermiştir ki, tarihi gelişim süreci içinde yönetim kurullarında sürekli olarak atama ile gelen devlet temsilcilerinin sayısı bütün sosyal taraf temsilcilerinden daha fazla olmuştur. Sosyal sigorta kurumunun yönetim kurulu üye sayısı 5 ise 3 devlet; 7 ise 4 devlet; 9 ise 5 devlet temsilcisi yönetim kurulunda yer almış ve çoğunluğu sağlamıştır. 2000 yılından sonra sosyal sigorta kurumlarının yönetim ve karar organlarının üye sayısı, (temel yönetim ilkelerinin aksine) çift sayılar olarak belirlenmeye başlanınca da durum değişmemiş 8 kişilik SSK yönetim kurulunda 5; 6 kişilik Bağ-Kur yönetim kurulunda 4 ve 4 kişilik İşsizlik Sigortası Fonunda 2 devlet temsilcisi yer almıştır. Bir başka ifade ile 1940'lı yıllardan itibaren Devlet, hangi siyasi görüş iktidar olursa olsun, sosyal sigorta kurumlarının yönetim ve karar organlarındaki ağırlığından vazgeçmemiştir.

Devletin bir başka ağırlığı sayısal çoğunluğunun yanında yönetim kurullarında genel müdürlük veya başkanlık görevlerini de atama yoluyla gelenler arasından belirlenmesi ile kendini göstermiştir. 5502 sayılı Kanun döneminde de aynı esaslar geçerli olmuş, 2006 yılında 10 olan Kurum Yönetim Kurulu üye sayısının 5'i devlet; 2013 yılında 12 olan üye sayısının 6'sı devlet temsilcisi olarak belirlenmiş, görünürde devlet ile diğer sosyal taraflar arasında bir sayısal eşitlik sağlanmıştır. Ancak, bu yeni dönemde de Kurum başkanı, YK üyeleri arasından seçilen bir kişi olarak değil Kurum başkanı olarak atama suretiyle gelen kişinin



aynı zamanda YK başkanı olarak belirlenmesi söz konusu olmuştur. Nihayet, YK kararlarında oyların eşitliği halinde *Başkanın tarafı çoğunluk olarak kabul edilir* denilerek temsildeki sayısal eşitlik anlamını kaybetmiştir.

Yönetim Kurulu ve Kurum idari özerkliği ile ilgili iki temel problem alanı vardır. Bunlardan ilki sosyal tarafların heterojen yapısı dolayısıyla bir araya gelme, birlikte karar alma ve hareket etme eğilimlerinin fazla olmamasıdır. Doğrudan çalışanları temsil eden işçi ve işveren temsilcisi yönetim kurulu üyeleri ve bir nebze de emekli temsilcileri ile işveren ve kendi adına bağımsız çalışan temsilcilerinin sosyal taraf temsilcileri olarak birlikte ve aynı yönde karar almaları mümkün değildir. 5510 Sayılı Kanun hükümlerinin 4/a ve 4/b’li sigortalılar için hemen, 4/c’li sigortalılar için ise ancak yürürlük tarihinden sonra sigortalı olanlar için uygulanması, Emekli Sandığı mensuplarının sosyal güvenlik haklarının 5434 sayılı Kanun hükümlerine göre devam etmesi işçi ve kamu görevlisi temsilcilerinin birlikte hareketlerini engelleyen bir başka somut sebep olmuştur. Sosyal güvenlik sistemi ile ilgili geniş toplum kesimlerini etkileyecek bir düzenleme konusunda sosyal taraf temsilcilerinin aynı yönde görüş bildirmeleri mümkün görünmemektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçildikten sonra Kurum başkanı ve yardımcılarını başta olmak üzere atama yoluyla gelen bütün YK üyelerinin, daha önce geçerli olan üçlü kararname yerine Cumhurbaşkanlığı Kararı ile doğrudan atanmaları; 2013 yılında YK üye sayısı 10’dan 12’ye yükseltince GSS bakımından hayati öneme sahip olan Sağlık Ba-



kanlığını temsilen bir üyenin YK'da yer alması yerine ikinci bir başkan yardımcısının YK üyesi olarak yer alması, başkanlıklarla ilgili yapısal değişikliklerden sonra Hazine ve Maliye Bakanlığının YK'de iki temsilcisinin bulunması ve nihayet sosyal taraf temsilcilerinin heterojen yapısı dolayısıyla YK toplantılarında birlikte hareket etme eğilimlerinin zayıflaması dolayısıyla karar süreçlerinde Kurumun idari özerkliğinin YK nezdinde zayıflatan gelişmeler olmuştur.

Kurum Başkanı ve İdari Özerklik

Kurum Genel Kurulunun bir karar ve ibra organı olması bir kısım yetkilerinin Yönetim Kurulu tarafından, Yönetim Kurulunun bir kısım yetkilerinin de Kurum başkanı kullanılmasını beraberinde getirmiştir. CBK-4, m.11'e göre Başkanlık Teşkilatının en üst amiri olan başkan Yönetim Kuruluna karşı sorumlu olarak klasik yönetim ve Kurumu temsil görevinin ötesinde, özellikle Kurumun sosyal güvenlik politikalarının oluşturulmasına yönelik görevlerini yerine getirmek görevi verilmiştir.

“Kurumun görev alanına giren hususlarda politika ve strateji geliştirme çalışmaları yapmak, bunlara uygun yıllık amaç ve hedefler oluşturmak, performans ölçütleri belirlemek, Başkanlığın bütçesini hazırlamak, gerekli yasal ve idarî düzenleme çalışmalarını yapmak, belirlenen stratejiler, amaçlar ve performans ölçütleri doğrultusunda uygulamayı koordine etmek, izlemek ve değerlendirmek” (CBK-4, m.11/b).



Sosyal güvenlik reformunun ruhuna uygun bu görev tanımı Kurum Başkanlık Teşkilatını ve onu temsil eden Kurum Başkanını özel bir konuma getirmektedir. Zaten, SGK'nın bütün nüfusu oluşturan 83 milyon kişiyi sağlık başta olmak üzere doğrudan ilgilendiren bir faaliyet konusunu gerçekleştiriyor olması, 13 milyon kişiye gelir ve aylık ödemesi yapması (nüfusun % 16'sı), Türkiye Genel Bütçesinin % 42-45'i büyüklüğünde bir mali kaynağı kullanıyor olması, Kuruma yapılan bütçe transferlerinin Genel Bütçenin % 20'lerine ulaşması (SGK, 2019-mali), SGK'da fiili yönetim görevini üstlenen Kurum Başkanının önemini artırmaktadır. Kurumun idari ve mali özerkliği de dikkate alınınca Kurum başkanının, ehil olma ve yetkinlik dışında görevlendirme sürecinde ve görev süresince merkez bankası başkanına benzer bir özen ve ihtimamla belirlenmesi ve görev alanına "politik" müdahaleler olmaması beklenir (Alper, 2019c:392-393).

Sosyal güvenlik reformu sonrası dönemde, reformun başlangıcından bugüne kadar tek ve güçlü bir parti iktidarı olmasına rağmen Kurum başkanı başta olmak üzere SGK üst yönetiminde istikrar ve süreklilik sağlanamamıştır. Bu istikrarsızlık doğal olarak Kurumun merkez ve taşra teşkilatına da yansımış yönetim istikrarı sağlanamamıştır. Tablo 3, reform sonrası dönemde Kurum başkanlarını ve görev süreleri ile görev statülerini göstermektedir.



Tablo 3: Reform Sonrasında Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanları ve Görev Süreleri

	KURUM BAŞKANI	GÖREV TARİHLERİ	NİTELİĞİ	GÖREV SÜRESİ
1	Tuncay TEKSÖZ	3 Mayıs 2006- 1 Eylül 2006)	Asaleten	4 Ay
2	Bırol AYDEMİR	5 Ekim 2006- 8 Ekim 2007	Vekaleten	12 Ay
		9 Ekim 2007-6. Ocak2008	Asaleten	3 Ay
3	Tahsin GÜNEY	07.03.2008-15.05.2008	Vekaleten	2 Ay
4	Fatih ACAR	16.05.2008-16.07.2009	Vekaleten	14 Ay
5	M. Emin ZARARSIZ	21.07.2009-08.08.2011	Asaleten	25 Ay
6	Fatih ACAR	9 Ağustos 2011-24 Şubat 2013	Asaleten	19 Ay
7	Yadigar GÖKALP	24 Şubat 2013-10 Şubat 2014	Asaleten	24 Ay
8	Murat YAZICI	10 Şubat 2014 -9 NİSAN 2015	Vekaleten	3 Ay
9	Yadigar GÖKALP	10 Nisan 2015-5Ekim 2015	Asaleten	6 Ay
10	Cevdet CEYLAN	6 Ekim 2015- 17 Aralık 2015	Vekaleten	2 Ay
11	M. Selim BAĞLI	18 Aralık 2015- 9 Ocak 2020	Asaleten	49 Ay
12	İsmail Yılmaz	9 Ocak 2020- /	Vekaleten	

2006-2020 arasında geçen 14 yıllık sürede, bazı isimler birden fazla olmak üzere 12 Kurum başkanı, çoğunlukla da vekaleten atanarak görev yapmıştır. Ortalama görev süreleri 1 yıl 2 aydır. Daha önce de belirtildiği gibi, bütün bu dönem boyunca aynı siyasi iktidarın görevde olduğu dikkate alınır, Kurum başkanlarının liyakatları, yönetim yetkinlikleri ve kişisel özelliklerinin ötesinde bir istikrarsızlık söz konusudur. Tablo da yer verilmemekle birlikte aynı ÇSG Bakanının 5 ayrı Kurum başkanı ile görev yapması da yine bir istikrarsızlık göstergesidir. Tahmin edileceği gibi, Kurum en üst yönetimindeki bu sık görev değişiminin Kurum



başkan yardımcıları, genel müdürlükler, daire başkanları, il müdürlükleri başta olmak üzere bütün SGK yönetimine yansımaları kaçınılmazdır (Alper, 2019c:393). Nitekim, 5502 sayılı Kanunda Kurum Yönetim Kurulu ve Başkanına verilen bazı yetkilerin Kurumun ilgili olduğu Bakanlığa devrine yönelik düzenlemeleri de bu çerçevede değerlendirmek gerekir.

Hukuki statüsü belirlenirken idari özerklik ile “kendi yönetim erkine” sahip olduğu yasal olarak düzenlenen bir kurumun, atama yolu ile gelen Kurum başkanı başta olmak üzere üst kademe yöneticilerindeki istikrarsızlık, Devletin Kurum yönetimine yoğun müdahalesinin ve idari özerklik anlayışından uzaklaşmışlığının bir göstergesi olarak kabul edilebilir.

Başkanlık Teşkilatı ve İdari Özerklik

Başkanlık teşkilatının Kurumun idari özerkliği ile ilişkilendirilmesi, 5502 ve CBK-4, m.405 ile Kuruma verilen “Ulusal kalkınma strateji ve politikaları ile yıllık uygulama programlarını dikkate alarak sosyal güvenlik politikalarını uygulamak, bu politikaların geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak” yükümlülüğü ile ilgilidir. Başkanlık merkez teşkilatı hizmet birimleri içinde yer alan iki birim (CBK-4, m.413):

- ***Aktüerya ve Fon Yönetimi Daire Başkanlığı.***
- ***Strateji Geliştirme Başkanlığı.***



Kurumun sosyal güvenlik politikaları geliştirilmesine yönelik çalışmalarla ilgili birimleridir. Nitekim, CBK-4, m.419'a göre Aktüerya ve Fon Yönetimi Daire Başkanlığı'nın görevlerinden biri:

“Nüfus yapısı ve finansman yönünden kısa, orta ve uzun vadeli aktüeryal esaslara göre projeksiyonlar yapmak, finansman, fon yönetimi ve aktüerya ile ilgili her türlü istatistikî bilgiyi derlemek, bu bilgileri değerlendirerek sonuçlarını ilgili birimlere bildirmek”

olarak belirlenirken, Strateji Geliştirme Başkanlığına da 5018 ve 5436 sayılı Kanunlar çerçevesinde Kurum stratejik planlarını geliştirme görevi verilmiştir (CBK-4, m.420). Bu iki başkanlık başta olmak üzere Kurumun bu görevi ile ilgili faaliyetleri aşağıda özetlenmeye çalışılmıştır.

Sosyal güvenlik reformunun yapılma gerekçelerinden en önemlisinin mali açıdan sürdürülebilir bir sosyal sigorta sistemi oluşturmak olduğu dikkate alınırca, bunu sağlamaya yönelik çalışmaların Aktüerya ve Fon Yönetimi Daire Başkanlığı tarafından yapılması beklenir. Bu bakımdan ABD Sosyal Güvenlik İdaresi Fon Yönetiminin her yıl kısa, orta ve uzun dönemli, iyimser, kötümser ve gerçekçi beklentilerle ABD sosyal güvenlik sistemi ile ilgili olarak hazırladığı raporlar örnek olarak alınabilir (SSA, 2020). Her yıl yenilenen Rapor, demografik ve iktisadi göstergelerdeki gelişmelere bağlı olarak sosyal sigorta sisteminin gelecek 75 yıllık dönemi için projeksiyonlara yer vermekte, bu projeksiyonlar da ABD sosyal güvenlik sistemi ile ilgili politi-



kaların belirlenmesinde dikkate alınmaktadır. SGK, AFYD Başkanlığından da beklenen kamuya ve akademiye açık bu tür çalışmalarla Kalkınma Planları ve yıllık programlarda izlenecek sosyal güvenlik politikalarının sağlam temellere dayandırılması için siyasi iktidar ve sosyal tarafların politika önerilerine kaynaklık edecek güvenilir veriler sağlamak, Strateji Geliştirme Başkanlığının da bu verileri kullanan çalışmalar-yayınlar yapmasıdır

SGK, sahip olduğu yetişmiş insangücü potansiyeli, mali imkanlar ve Kurumsal kapasite ile Kurumun idari özerkliğinin bir göstergesi olabilecek sosyal güvenlikle ilgili yayın faaliyetlerini gerçekleştirememiştir (SGK, 2020d). Kurum yayınları reformun ilk yıllarında, beklendiği gibi doğal olarak yeni sistemi açıklamaya ve sosyal tarafları, özellikle sigortalıları bilgilendirmeye yönelik el kitabı-broşür nitelikli yayınlar olmuştur. Ancak, geçiş dönemi şartları tamamlandıktan sonra olağan süreçlere geçtikçe zaman içinde asli görevlerine yönelik yayınlar ve çalışmalar yapması beklenmiştir. Bu çerçevede SGK'nun 2011 yılında ilk sayısı yayınlanan *Sosyal Güvenlik Dergisi* kısa sürede konu ile ilgili çok sayıda akademik yayının yer aldığı ciddi bir saygınlığı olan dergi niteliği kazanmıştır. Dergide yer alan çalışmalarla alanla ilgili dikkate değer bir literatür oluşturulmuştur. Ancak, takip eden yıllarda Türk sosyal güvenlik sisteminin uluslararası sistemdeki yerini değerlendirmeye yönelik *AB'de Sosyal Güvenlik* gibi Kurumun sosyal güvenlik politikalarının oluşturulmasına yönelik yayın çalışmaları hem içerik, hem de sayıca yetersiz kalmıştır. (SGK, 2020d). Benzer şekilde, başlangıçta SGK'nun düzenleyici görev üstlendiği



2 yılda bir yapılması planlanan, ilk 2 toplantıya ciddi katılımın olduğu Uluslararası katılımlı Sosyal Güvenlik Kongreleri de devam ettirilememiştir. Kurum faaliyetleri ile ilgili olarak kamuoyunu ve akademiye bilgilendirmeye yönelik yayınlar (faaliyet raporları ve istatistik yıllıkları) gecikmeli olarak, çok zaman güncelliğini kaybetmiş yayınlar olarak yapılmaya devam etmektedir. Nitekim, 2018 yılı istatistik yılı, bir yılı çok aşan bir süreden sonra, ancak 2020 yılı ilk aylarında yayınlanabilmiştir.

Kurum, değişik zamanlarda Kurum faaliyetleri ile ilgili olarak kamuoyuna açık, her bir sayısı SGK'nın faaliyetleri ile ilgili "tematik" konuları ele alan periyodik yayınlar da yapmıştır. Zaman içinde ismi ve içeriği değişen (Değişim, Eksen, Bülten ve Vizyon), aylık veya 2 aylık olarak yayınlanan bu yayınlarda, Kurum faaliyetleri ile ilgili bilgilendirici kısımlar yanında yeni hayata geçirilen veya geçirilmesi düşünülen sosyal güvenlik uygulamaları ile ilgili Kurum görüşü yanında akademik görüşlere ve sosyal taraf değerlendirmelerine de yer veren yazılar yer alıyordu. Ancak zaman içinde bu yayınlar ağırlıklı olarak Kurumun içe dönük faaliyetlerini yansıtan görsel temaların ağırlık kazandığı yayınlara dönüşmüştür. Nitekim, 2018 tarih ve 19 sayılı 112 sayfalık yayının (Vizyon) değişik sayfalarında; Kurumun ilgili olduğu Bakanın katıldığı tek olarak 19; çeşitli kişi ve gruplarla birlikte 51 fotoğraflı haberi yer alırken Kurum Başkanının da 15 tek ve 16 grup fotoğraflı haber ve Kurum faaliyeti yer almıştır (SGK, 2020e).

Kurumun idari özerkliğinin somut bir göstergesi olarak beklenir ki; Türk sosyal sigorta sisteminin finansman



dengeğini yakından ilgilendiren emeklilikte yaşa takılanlar (EYT) başta olmak üzere, yurtdışı hizmet borçlanması, bazı kamu çalışanlarına yönelik 3600 ek gösterge düzenlemesi, yılda iki bayram ikramiyesi verilmesi, taban aylıkların maktu olarak artırılması, prim afları ve ertelemeler gibi uygulamaların Kurum mali dengesine etkilerinin bilinerek sosyal güvenlik politikaları belirlensin ve bu amaçla SGK ilgili birimleri kamuoyuna açık ve detaylı istatistikî veriler yayınlamış olsun. SGK'nın giderek gecikerek ve içeriği zayıflayan aylık-yıllık istatistikî veri yayınları dışında kamuoyunu bilgilendirici ancak özellikle politika belirleyicilerine yönelik açık-kolay erişilebilir yayınları son derecede yetersizdir. Mesela, son dönemde sıklıkla gündeme gelen EYT problemi ile ilgili olarak; ne kadar kişiyi ilgilendirdiği, taleplerin karşılanmasına yönelik çözümlerin mali külfetinin ne olacağı ile ilgili bir çalışma yapmak isteyen araştırmacının bu çalışmalarına temel oluşturabilecek erişilebilir yeterli veri ve bilgi yoktur. 1986 yılında emeklilik yaşının yükseltilmesine yönelik çalışmalar yapılırken DPT'nin Türkiye'de ve Dünyada Emeklilik Yaşı ile ilgili çalışması, kademelî emeklilik yaşının kanunlaşması sürecinde etkili bir yayın olmuş, emeklilik yaşı ile ilgili lehte ve aleyhte görüşlerin oluşturulmasına ciddi katkıları olmuştur. Ağustos 2019 tarihinde, yurtdışı hizmet borçlanması ile ilgili olarak gerek prim oranı gerekse borçlanma statüsü ile ilgili ciddi değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerin, yurtdışı hizmet borçlanmasının sosyal güvenlik sistemine getirdiği mali külfetin azaltılmasına yönelik olduğu bilinmektedir. Ancak bu konuda değerlendirme yapacak ve görüş oluşturacak



sosyal tarafların ve araştırmacıların kullanabilecekleri veri yoktur.

Sembolik bir konu olarak görülebilir ancak, SGK merkez hizmet binasında başlangıçta yalnızca T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı yazısı yer alırken, sonradan merkez binasının en üstüne ve görülebilir yerine “ilgili Kurumu olduğu Bakanlığın” isminin yazılması bile Kurumun idari özerkliğindeki değişimin bir göstergesi olarak alınabilir.

Resim 1: Sosyal Güvenlik Kurumundan Bakanlık Kurumuna



Kısaca belirtmek gerekirse, Kurumun idari özerkliğinin bir sonucu olarak “sosyal güvenlik politikalarının belirlenmesine yönelik çalışmalar yapma görevini” destekleyen çalışmaların yapılması bakımından SGK Başkanlık teşkilatı ve ilgili birimleri, Kurum Kanununun kendilerine verdiği görevlere uygun çalışmalarını sahip oldukları insangücü ve mali imkanlara rağmen yeterince gerçekleştirmemiş görünmektedirler.



SOSYAL TARAFLAR VE İDARİ ÖZERKLİK

Yeni sistemde sosyal taraflar, bir taraf olarak Devlete karşı Genel Kurulda sayıca fazla, Yönetim Kurulunda da eşit sayıda temsil edilmelerine rağmen, iki temel sebeple Kurumun yönetim ve karar süreçlerinde idari özerkliğin gereği olan etkinliği gösterememişlerdir. Bu sebeplerden ilki Kurumun yönetim ve karar organlarının yapısı ile ilgilidir. Nitekim, sosyal tarafların sayıca fazla oldukları Genel Kurul, bir karar ve denetim organı değildir. YK'nun seçimle gelen üyelerini belirleme dışında Kanunla Kuruma verilen ve Genel Kurulu gündeminde yer alan konular hakkında yalnızca “görüş bildirebilirler ve önerilerde bulunabilirler”. Bu görüşlerin hayata geçmesi yönetim ve karar süreçlerinde etkin olan Devletin kabul veya benimsemesine bağlıdır. Aynı şekilde, Kurum YK'da sosyal tarafların sayıca devletle eşit olmalarına rağmen Yönetim Kurulu Başkanının Devlet temsilcileri arasından atama suretiyle gelen kişi olarak belirlenmesi, oyların eşitliği halinde Başkan'ın tarafının çoğunluk olarak kabul edilmesi ve Başkanın olmadığı durumlarda da başkan yardımcılarında birinin YK'na başkanlık etmesi hiçbir zaman sosyal tarafların “hepsi birlikte ve aynı yönde hareket etse bile” karar değiştirmelerine imkan vermemektedir.

İkinci sebep, Kurum yönetiminde yer alan sosyal tarafların “heterojen” bir yapıda olmaları ve birlikte hareket etme imkanlarının ve aynı yönde karar almalarının son derecede zayıf olmasıdır. Bağımlı çalışanları temsil eden işçi ve kamu görevlileri sendikalarının YK temsilcileri birlikte hareket edebilecek en yakın iki sosyal taraf iken, 1.10.2008 den



önceki kamu görevlileri için 5434 sayılı Kanun hükümlerinin hala geçerli olması, iki bağımlı çalışan temsilcisinin Kurum yönetiminden beklentilerini farklılaştırmaktadır. Belki bu gruba en yakın olan Kurumdan gelir ve aylık alanların temsilcileridir ki onlar için de 5510'a tabi olan SSK-Bağ-Kur emeklileri ile Emekli Sandığı Emeklilerinin farklılığı birlikte hareket etmelerini güçleştirmektedir. Çalışan gruplarını oluşturan işçiler, memurlar ve kendi adına bağımsız çalışanlar arasında **menfaat birliğine dayalı** bir çalışan grubu ittifakı oluşturulamamıştır.

Yönetim Kurulunda durumu en belirgin olan üye, işveren sendikalarını temsil eden üyedir ve kamu-özel sektör işyerleri ayırımı bir yana bırakılırsa karar süreçlerindeki tutumları açıktır. Ancak tarım kesimi ile tarımdışında kendi nam ve hesabına çalışanları temsil eden iki yönetim kurulu üyesi bakımından, temsil ettikleri sosyal tarafın yapısına bağlı olarak “çalışan-işveren-işyeri sahibi” temsili konusunda bir belirsizlik ortaya çıkmaktadır. Her konuya o sektörde faaliyette bulunan hem işveren-işyeri sahibi, hem de çalışanları bakımından yaklaşmak zorunda kalmaktadırlar.

Kısaca belirtmek gerekirse, Kurumun en etkili yönetim ve karar organı Yönetim Kurulunda yer alan sosyal taraf temsilcileri yönetim ve karar süreçlerinde birlikte hareket edememekte, ortaya çıkan parçalı yapı yönetim süreçlerindeki etkinliklerini zayıflatmaktadır. Sosyal taraf temsilcilerinin etkinliği azaldıkça önce yalnızca kendi sosyal tarafının çıkarlarını gözetme tavrı ortaya çıkmakta, bu yalnızlaşma dolayısıyla temsil gücü ve yönetim etkinliğini azaldıkça Kuruma yabancılaşmaktadırlar. Yabancılaşma en belirgin



etkisini sosyal tarafların geniş toplum kesimlerini ilgilendiren konularda görüş açıklama, ortak tavır ve tutum içine girme ve birlikte sosyal protesto hareketleri gerçekleştirme gibi yaklaşımlarında kendini göstermiş, EYT, yurtdışı hizmet borçlanması, prim borçlarının yapılandırılması gibi konularda ortak eylem/politika belirlemedişlerdir. Geline nokta itibarıyla sosyal taraflar bakımından **“herkesin problemi olan sosyal güvenlik, hiç kimsenin problemi”** haline gelmiş gibidir.

Sosyal tarafların bu tutumu, yalnızca yeni düzenleme sonrası ortaya çıkan bir durum değildir. Tarihi gelişim süreci içinde sigortalılar (çalışanlar), prim ödeme ve sigortalılık haklarına sahip çıkma konusunda sorumluluk almamışlardır. Primleri en düşükten ödeyerek maliyetten kaçınma, nimeti ise en yüksekte ve karşılıksız olarak alma taleplerinden vazgeçmemişlerdir. Çalışanlar, sistemi bir **nimet-külfet** ilişkisi olarak görmüşler, **külfet-nimet (önce öde sonra faydalan) anlayışına geçememişler**, sistemin külfet kısmını ötelemişler veya kabul etmemişlerdir. Devlet (siyasi iktidar), özellikle emeklilik yaşının düşürülmesi, prim borçlarının affedilmesi veya ötelenmesi, maktu aylık artışları gibi sosyal adalet ve dayanışma ilkesini zedeleyen uygulamalarla sigortalıların bu beklentilerini karşılıksız bırakmamış, gelecek dönemlerle ilgili **“nasıl olsa çözümler”** beklentilerini güçlendirmiştir. Çalışanlar için geçerli olan bu tutum işverenler bakımından da gerçekleşmiş, primleri hiç veya süresinde ödemeyerek sistemin maliyet ayağından kaçınmışlardır. Prim afları veya borç yapılandırmaları da işverenlerin bu tutumlarına karşılık gelmiştir.



SONUÇ: “Nimet de külfet de devletindir”

Gelinen nokta itibarıyla, hangi sosyal taraf açısından bakılırsa bakılsın, sosyal tarafların sosyal güvenlik kurumunun yönetim ve karar süreçlerine katılımına imkan veren, kendi kendilerine yönetme imkanı veren *“idari özerklik”* hayata geçmemiş görünmektedir. Devletin (siyasi iktidarın) sosyal güvenlikle ilgili hemen bütün konularda *“öne çıkma-belirleyici olma”* yönündeki yaklaşımı (tercihi), zaman içinde sosyal tarafları sistemin dışına doğru itmiş, *“uzaklaştırmıştır”*. Ancak sosyal tarafların uzaklaşması, Devleti (siyasi iktidarı) sosyal güvenlik sisteminin devasa sorunları ile başbaşa bırakmış, sorunlarla mücadele konusunda sistemde devleti temsil eden Kurum Başkanlığı (devlet) yalnız kalmıştır. Devletin külfet-nimet dengesini sağlamaya yönelik değişiklik ve düzenleme yapma yönündeki politika tercihleri, sosyal tarafların desteği bir yana nerede ise gündemlerinin konusu bile olmamaktadır. Bugün, SGK yönetim yapılanması bakımından üç ayaklı yönetim yapısı içinde yer alan taraflardan devlet çok daha büyük, belirleyici ve etkin, sosyal taraflar ise hem çalışanlar hem de işverenler açısından çok daha küçük ve etkinliğini kaybetmiş bir görüntü vermektedir. Sosyal tarafların sistem içindeki etkinlikleri azaldığı ölçüde, sistemin kendi iç dinamikleri ile bir iyileşme sağlaması mümkün görünmemektedir.

Sosyal güvenlik kurumlarının yönetiminde sosyal tarafların katılımına imkan veren idari özerklikten beklenen *“taraflar arasındaki menfaat çatışması dengesine dayanan yönetim ve karar süreçleri”* gerçekleşmemiştir. Devlet, genel kurul ve yönetim kurulundaki temsil etkinliklerinin çok



ötesinde sosyal güvenlik sisteminin yönetiminde temel belirleyici ana aktör konumuna gelmiştir. Sosyal taraflardan, sistemin külfet-nimet dengesini sağlamaya yönelik düzenlemeler-değişiklikler için katkı ve destek beklemek mümkün görünmemektedir. Reformlarla amaçlanan hedefler/amaçlar; ilgili taraflarda bir zihniyet değişikliği yarattığı ölçüde gerçekleşir. Reform, sosyal taraflarda bu “idari özerklik” ilkesinin gereği olan zihniyet değişikliğini yaratamamıştır. Bu sebeple, aktif/pasif oranı, gelir/gider oranı gibi göstergelerde bir iyileşme beklemek mümkün değildir. Tekrar vurgulamak gerekirse, bugün, reform takip eden 10 yıl sonra gelinen nokta itibarıyla, Türk sosyal güvenlik sisteminin geleceği konusunda kötümser olmak için daha fazla sebep vardır.

KAYNAKÇA

- Alper, Y. (2000). 4447 sayılı Kanun ve sosyal güvenlik sisteminin finansman yapısına etkileri, Prof. Dr. Nusret Ekin'e Armağan, Ankara: TÜHİS.
- Alper, Y. (2010). 5510 sayılı Kanun uygulamasından kaynaklanan sorunlar, 12. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi. 7-10 Ekim 2010 Antalya Türk-İş, 633-644.
- Alper, Y. (2016). 8. Yılına girerken sosyal güvenlik reformu: Hedefler, beklentiler ve gerçekleştirmeler. Türk Metal Sendikası Dergisi, Ocak, 2016/198.
- Alper, Y. (2018). Türk sosyal güvenlik sistemi ve sosyal sigortalar hukuku, 9. Baskı, Bursa: Dora Yayınevi.
- Alper, Y. (2019a). Üçüncü genel kurul toplantısına giderken sgk yalnızlaşıyor mu?. Sosyal güvenlik üzerine yazılarım, Türk



- Metal Sendikası Araştırma ve Eğitim Merkezi, TA-EM, Ankara.
- Alper, Y. (2019b). Türkiye’de sosyal güvenlik ve türk sosyal güvenlik sistemi. Küreselleşme sürecinde türkiye’de sosyal politikalar (Ed. M. Şen- G. Murat), Bursa: Ekin Yayınevi.
- Alper, Y. (2019c). Sosyal güvenlik reformu-2006-3-2016: sosyal güvenlik mevzuatı ve idari özerklik. Sosyal Güvenlik Üzerine Yazılarım, Türk Metal Sendikası Araştırma ve Eğitim Merkezi, TA-EM, Ankara.
- Anadolu Ajansı (2020). E-devlette 2023 hedefi 2023’de 53 milyon kullanıcı, Erişim Tarihi:1.6.2020, <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/e-devlet-te-2023-hedefi-53-milyon-kullanici/1693593>
- Arici, Kadir (2013). Türkiye’de milletvekillerinin emekliliği sorunu, Gazi Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:XXVII, Sayı:1-2.
- Başbakanlık (2005). Kamu yönetiminde yeniden yapılanma-9: sosyal güvenlik reformu: sorunlar ve çözüm önerileri, Başbakanlık, Ankara.
- ÇSGB (2006). Yeni bir sosyal güvenlik sistemine doğru, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ankara,
- ÇSGB (2011). Çalışma hayatı ve sosyal güvenlikte 100 yenilik, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ankara.
- Demir, Müslim (2015). Sosyal güvenlik kurumunun özerklik sorunu. Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Dergisi, 16. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü Özel Sayısı, 2015, 173-190.
- SGK (2020a). Erişim Tarihi:1.6.2020, http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/ istatistik/ aylık_ istatistik_ bilgileri-sağlık



Sosyal Güvenlik Reformu, İdari Özerklik ve Sosyal Tarafların Değişen Rollerini

- SGK (2020b). Erişim Tarihi:1.6.2020, http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik_bilgileri-sigortalı
- SGK (2020c). Erişim Tarihi: 1.6.2020, http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik_bilgileri-mali
- SGK (2020d), Erişim Tarihi:18.06.2020, <http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/yayinlarimiz>
- SGK (2020e), Vizyon Dergisi, <http://www.sgk.gov.tr/vizyon/19/index.html#p=1> (erişim tarihi 18.06.2020).
- SSA (2020), “The 2020 OASDI Trustees report”, Erişim Tarihi: 18.06.2020, <https://www.ssa.gov/OACT/TR/2020/>
- T.C. Başbakanlık (2005) Kamu yönetiminde yeniden yapılanma-9: sosyal güvenlik reformu: sorunlar ve çözüm önerileri, T.C. Başbakanlık, Ankara.
- Tr.vikipedia.org (2019). Türkiye Hükümetleri Listesi, Erişim Tarihi: 10.10.2019, https://tr.wikipedia.org/wiki/türkiye_hükümetleri_listesi/
- TÜRMOB (2012). Hükümet programları ve kalkınma planlarında sosyal güvenlik, (Fatih Acar, Fazıl Aydın), İstanbul.
- Uşan, F. (2016), Kanun yapmak bu kadar kolay mı, yahut bu kadar zor mu? (5510 sayılı kanun uygulaması çerçevesinde bir tespit). Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi, 2016/1, 209-228.



DİJİTALLEŞME VE İŞGÜCÜ PİYASASI

Tijen ERDUT¹

Özet

Dijitalleşme, ekonominin ve işgücü piyasasının işleyişini köklü bir biçimde değiştirme potansiyeline sahiptir. Bu makalede dijitalleşmenin temsil ettiği değişimin içeriği ve boyutları araştırılmaktadır. Bu amaçla, ilk olarak dijital teknolojilerin ekonominin yeniden yapılandırılmasındaki rolü dijitalleşme başlığı altında irdelenmiş, ikinci olarak dijitalleşmenin işgücü piyasası üzerindeki etkisi değerlendirilmiştir. Dijitalleşen mal ve hizmetlerin üretimi ve ticareti küresel ekonominin giderek daha önemli bir parçası haline gelirken, işgücü piyasasında beklentileri aşan birçok değişime neden olmuştur. Bu değişimler, işgücü piyasasında başlıca iki soruna yol açmıştır. Bir yandan, küreselleşmeyle birlikte artmaya başlayan eşitsizlik, eğretilik, güvencesizlik ve kutuplaşma gibi eğilimler yeniden üretilmiş, diğer yandan, ücretli çalışmanın yerini kendi hesabına çalışmanın almasından kaynaklanan yeni riskler yaratılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Dijitalleşme, Otomasyon, Platform Ekonomisi, İşgücü Piyasası

1 Prof. Dr., Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, tijen.erdut@deu.edu.tr



DIGITALIZATON AND LABOUR MARKET

ABSTRACT

Digitalization has the potential to radically change the functioning of the economy and the labour market. This article explores the content and dimensions of the change represented by digitalization. For this purpose, firstly, the role of digital technologies in the restructuring of the economy was examined under the heading of digitalization, and secondly, the impact of digitalization on the labour market was evaluated. The production and trade of digitized goods and services has become an increasingly important part of the global economy, resulting in many changes in the labour market that exceeded expectations. These changes have led to two major problems in the labour market. On the one hand, trends such as inequality, precarity, insecurity and polarization, which started to increase with globalization, have been reproduced; on the other hand, new risks have been created due to the replacement of paid employment by self-employment.

Keywords: Digitalization, Automation, Platform Economy, Labour Market.

GİRİŞ

Dijitalleşme yeni kuşak teknolojilerin geliştirilmesini ve yaşamın her alanına yayılmasını ifade eden geniş kapsamlı bir kavramdır. Dijital teknolojiler 21. yüzyılın başlarında etkileşimli hizmetlerin ve mobil iletişim araçlarının kulla-



nımındaki artışla birlikte ekonomik ve toplumsal alana nüfuz etmiştir. Dijitalleşen mal ve hizmet üretimi ile ticareti, küresel ekonominin giderek daha önemli bir parçası haline gelirken, işgücü piyasasında beklentileri aşan birçok değişime yol açmaktadır.

Bu bağlamda, dijitalleşmenin temsil ettiği değişimin içeriğinin çözümlenmesi ve boyutları araştırmanın konusunu oluşturmaktadır. Araştırmada önce dijitalleşme başlığı altında ekonominin yeniden yapılanmasında dijital teknolojilerin rolü irdelenecektir. Ardından, dijitalleşmenin işgücü piyasasına etkisi değerlendirilecektir.

DİJİTALLEŞME

Dijital teknolojilerin ekonomik alanda yaygınlaşmasının yol açtığı değişim iki unsura ayrılarak açıklanabilmektedir. Bunlar, “platform ekonomisi” ve “robotlaşma”dır (Degryse, 2017: 2; Eichhorst & Rinne, 2017: 1). Platform ekonomisi, farklı kullanıcı ve tedarikçi gruplarını birbirleriyle eşleştirerek genellikle çift taraflı piyasalar halinde faaliyet gösteren ve satış, kiralama, borç verme, emek arz ve talebi ve çeşitli hizmetlerin sunumu gibi geleneksel işlemlerin hacim ve hızının artmasını sağlayan dijital platformlardan oluşmaktadır (Kilhoffer, 2017: 15). Bu anlamda dijital ekonomi, müşterileri hakkında büyük miktarda veri üreten, toplayan, yöneten ve bu verileri yararlanılabilir bilgilere dönüştürmek için algoritmalar kullanan sayıları birkaçı geçmeyen dev boyutlu platforma (Google, Facebook, Apple, Amazon, IBM vb.) dayanmaktadır (Degryse, 2016: 10). Diğer yandan dijital teknolojiler, otomasyonun artmasına ve robot-



laşmaya yol açmaktadır. Robotlaşma kavramı, robotların rutin olmayan elle yapılan ve bilişsel görevleri yerine getirmelerini sağlayan bütün bilgisayarlaşma ve otomasyon olgusunu kapsamaktadır. Robotlar somut (akıllı fabrikalar, sürücüsüz arabalar, 3D yazıcılar, vb.) veya sanal (yazılım, algoritmalar, üretim süreci yönetimi ve kontrol sistemleri, yapay zeka vb.) olabilmektedir (Degryse, 2017: 2).

Büyük Veri

Yeni kuşak dijital teknolojiler, eşi benzeri görülmemiş miktarda veri üretmekte ve bu varlığı kullanmak ve değerini artırmak için gerekli araçları sağlamaktadır. Bu anlamda, bilgi (information) artık salt ağa bağlı bir ekonomide işlem ve eşgüdüm sağlama maliyetlerini azaltmak için kullanılan bir araç olarak değil, aynı zamanda stratejik ekonomik bir kaynak olarak da görülmektedir. Dijitalleştirilmiş bilgi, özellikle kullanıcı tarafından oluşturulan içerik, coğrafi konum verileri, açık veriler ve büyük veri madenciliği ve çözümsel yazılımların sunduğu olanaklar sayesinde hem dijital, hem de geleneksel ekonomideki aktörler için değer ve kar üretirken, işletmeler arasında güç dengesini değiştirmektedir (Valenduc & Vendramin, 2016: 7-9).

Büyük veri kavramı, dijital ağlarda var olan -internet, cep telefonu, uydulardan bilgi alma yoluyla seyir sistemi (satnav) gibi ve özellikle mobil uygulamalar çerçevesinde hammadde olarak kullanılabilir olan (kişisel, ticari, coğrafi, davranışsal) verilerin birleşimini ve genel toplamını ifade etmektedir. Bu verilerin büyüklüğü katlanarak artmaktadır. Avrupa Komisyonu'nun raporuna göre, 2015 yılı itiba-



riyle internette dolaşan verilerin yüzde 90'ı iki yıldan kısa bir süre önce oluşturulmuştur. Büyük veri sektörü, veri piyasasından yedi kat daha büyüktür ve yılda yüzde 40 oranında büyümektedir (Degryse, 2016: 10).

Bu aşamada veri ile bilgi kavramları arasında ayırım yapmak önem kazanmaktadır. Veri kavramı, bir şey meydana geldiğine ilişkin bilgi (information), bilgi kavramı ise bir şeyin neden meydana geldiği hakkındaki bilgi (knowledge) için kullanılmaktadır. Bu anlamda veri, bilgiyi (knowledge) içerebilir, ancak bu gerekli bir koşul değildir. Ayrıca veriler kaydı ve dolayısıyla bir tür maddi ortamı da gerektirmektedir. Kayıtlı bir varlık olarak herhangi bir veriyi yakalamak için sensörlere ve korumak için büyük depolama sistemlerine gereksinim duyulmaktadır. Veri merkezlerinin enerji tüketimi göz önünde tutulduğunda verilerin maddi olarak varlıkları ileri sürülebilir. Gerçekten, dünya çapında elektrik tüketiminin yaklaşık yüzde 9,2'si internet kullanımından ileri gelmektedir. Verilerin kullanılabilir olması için standartlaştırılmış formatlarda temizlenmesi ve düzenlenmesi gerekmektedir. Bu nedenle, veri toplama ve çözümleme işlemlerinin aksamayan ya da otomatik süreçler olması önemlidir. Bütün bunlar verileri algılama, kaydetme ve çözümlemenin çok büyük bir altyapıyı gerektirdiğini göstermektedir. Veri, çıkarılması gereken bir hammadde ve kullanıcıların (veri üreten) faaliyetleri de bu hammaddenin (verinin) doğal kaynağı olarak düşünülmelidir. Tıpkı petrolde olduğu gibi, veriler çıkartılacak, rafine edilecek ve çeşitli şekillerde kullanılacak bir malzemedir. Ne kadar çok



veri varsa, o kadar çok değişik biçimde kullanılacaktır (Srnicek, 2017: 39-40).

Büyük verinin üç temel özelliği; hacim, hız (verinin oluşturulma hızı) ve çeşitlilik olarak belirlenmiştir. Verinin yönetimi, üstü örtük bilgilerin açığa çıkarılmasını sağlayacaktır. Örneğin, hava tahminlerinin satışlar üzerindeki etkisi sorgulanabilecektir. Dolayısıyla çok çeşitli ve çok büyük miktardaki verinin neredeyse ışık hızında bir araya getirilmesi için daha önce benzeri görülmemiş olanaklar söz konusudur. Bu sayede çok çeşitli davranışlara, örneğin, bir tüketicinin, bir şoförün, bir satıcının ve hatta bir çalışanın davranışına karşılık verilebilecek veya öngörülebilir (Degryse, 2016: 11).

Artan Getirili ve Sıfır Marjinal Maliyetli Yenilikler

Dijital ekonomi, somut ve soyut ekonomik faaliyetlerin giderek artmasının yanı sıra, artan getiri (pozitif ağ dışsallıkları) ile “sıfır veya sıfıra yakın marjinal maliyet” ilkelerine göre işlemektedir. Artan getiriler; “maliyetlerin artmasına neden olmadan ağ boyutunun bir fonksiyonu olarak dijital mal veya hizmetin değerinin artması” anlamına gelmektedir. Artan getiri ilkesinin etkilerinden biri; üretim ve dağıtım maliyetlerinin, üretilen miktarla ilgisinin çok az olması ya da hiç olmaması ve yalnız ilk yatırım yapıldığında ödenmesinin yeterli olmasıdır (Valenduc & Vendramin, 2016: 10).

Buna göre, dijital ekonomi büyük ölçüde sermaye-yoğun olsa da dijital mallar çok bol miktarda sıfır veya sıfıra



yakın birim maliyetle üretilebilmektedir. Mülkiyetine sahip olmaksızın elde bulundurulabilmesi, kişiye özel olmaksızın kullanılabilmesi ve marjinal yeniden üretim maliyetinin sıfır veya sıfıra yakın olması nedeniyle dijital mal ve hizmetler hem soyut, hem de rakipsiz olarak değerlendirilmektedir. Basılı kitaplardan farklı olarak bu özellikleri taşıyan elektronik kitaplar tipik bir örnek oluşturmaktadır (Valenduc & Vendramin, 2016: 10).

Artan getiri sağlayan yenilikler düşüncesi, ölçek ekonomisi ve alan ekonomisi ilkeleri tarafından yönetilen daha önceki teknolojik sistemlerden uzaklaşmayı temsil etmektedir. Herhangi bir teknik sistemde teknolojik yatırımla sağlanan verimlilik ve karlılık başlangıçta çok yüksektir, ancak yenilik yaygınlaştıkça getiri aşamalı olarak azalmaktadır. Uzun dönemde bu teknolojik “yıpranma”, teknik sistemler radikal yeniliklerle yeniden oluşturulana kadar yeniliklerin azalan getiri sağladığı anlamına gelmektedir. Dijital ekonomi alanında bazı uzmanlar, bu mekanizmanın artık işlemediğini ve bunun yerine yeniliklerin artan getiri sağladığı bir çağa girildiğini düşünmektedir. Temel yeniliklerin çoğunlukla var olan teknolojilerin yeniden bileşiminden kaynaklandığını ve yeniden bileşim potansiyelinin katlanarak artırılması sonucu belirli bir eşişe ulaştıklarında “yıkıcı” nitelik kazanacağını varsaymaktadırlar. Buna göre, hızla genişleyen bilgi tabanının küresel olarak ve yeni düşüncelerin anında yayılması, artık bu eşişe ulaşıldığı anlamına gelmektedir (Brynjolfsson & McAfee, 2014:39-40; Valenduc & Vendramin, 2016: 11).



Dijital Mal ve Hizmetler

Platform ekonomisinde, “klasik” hale gelen hizmetlerin yanı sıra, yeni aktörler, yani platformlar tarafından geliştirilen “yeni” hizmetlerin de piyasaya sunulduğu görülmektedir. Giderek çeşitlenen hizmetlerin ilgili olduğu sektörlerin sayısı da gün geçtikçe artmaktadır. Örneğin, araba paylaşımı ve kent ulaşımı (Uber), özel şahıslar arasında konaklama hizmetleri (Airbnb), otel rezervasyonları (Booking.com), yenilikçi finansman hizmeti (LendingClub) ve sanal asistan, danışman veya pazarlama uzmanı hizmeti (Upwork) gibi birçok yeni hizmet türü günlük yaşamın bir parçası haline gelmektedir. Bunlara ek olarak temizlik veya bebek bakıcılığı (Taskrabbit), çamaşırhane (FlyCleaners), evde aşçılık (Chefly), temizlik (Helping), evde öğretmenlik (Sharing Academy), kişisel gelişim (Entrenar.me), rehberli turistik tur (Sandemans), elektronik satış (Amazon, eBay) ve elektronik eşya tamirati (Myfixpert) gibi hizmetler de sunulmaktadır (Degryse, 2016: 26-27; Todoli'-Signes, 2017: 195).

Yeni İş(letme) Modeli: Platform

Platform, muazzam büyüklükteki veriyi ayıklayabilen ve denetleyebilen yeni bir iş-letme modelidir (Degryse, 2016: 10). Platform ekonomisi, kişilerin dijital platformlar (Facebook, LinkedIn, vb.) üzerinden ağlara bağlanmalarına, ticari olanları (Amazon, leboncoin.fr, vb.) da içerecek biçimde yeni hizmetlere (Uber, Airbnb, vb.) erişmelerine ve özellikle çevrimiçi dış kaynak kullanımına dayalı yeni iş modelleri geliştirmelerine (Upwork, Amazon Mecha-



cal Turk, Freelancer, vb.) olarak tanıyan veri girişi ve depolama cihazları ile mobil cihazlar sayesinde oluşmuştur (Degryse, 2017: 2). Bu anlamda platform ekonomisi, fiilen veya sanal olarak sunulabilen yeni hizmetleri ve daha da önemlisi çevrimiçi dış kaynak kullanımı kapsayan tamamen yeni bir iş(-letme) modeline dayanmaktadır (Eichhorst & Rinne, 2017: 1). Günümüzün kapitalist ekonomilerinde bu tür işletmeler giderek baskın hale gelmektedir.

Yeni iş(-letme) modeli, “iki-tarafli piyasaların” ve “platforma-dayalı ekonominin” işbirliği veya paylaşımı olanaklı kılan üstünlüğünden yararlanma amacı da taşımaktadır. Bu yeni organizasyon modeli değişik kavramlarla anılmaktadır; “Uber ekonomisi (Uber economy)”, “isteğe bağlı ekonomi (on-demand economy)”, “paylaşım ekonomisi (sharing economy)”, “denkler arası ekonomi (peer-to-peer economy)” veya “1099 ekonomisi (1099 economy)”. Kavramların her biri, yeni modelin bir özelliğini vurgulamaktadır. Bununla birlikte, bütün yeni iş(-letme) türlerinin ortak bir özelliği vardır. Bu ortak özellik, arz ve talebi birbirine bağlayan çevrimiçi bir platformun varlığıdır (Todoli’-Signes, 2017:194, dp.1).

Dijital platformlar arasında çeşitli özelliklerine göre ayırım yapılabilmektedir. Bunlardan biri, emek ve sermaye platformları arasında yapılan ayırmadır. Emek platformları, tek seferlik görevlerin veya projelerin ticaretinin yapıldığı sanal kendi hesabına (freelance) çalışanlar için görev alanları (Upwork.com, Freelancer.com vb.) olarak tanımlanabilir. Bu platform türü, çok küçük görevlerin alınıp satıldığı mikro iş ortamlarını (Uber.com, TaskRabbit.com vb.) da kap-



samaktadır. Sermaye platformlarında (Airbnb.com, Ebay.com vb.) ise katılımcılar çeşitli malların satışını yapmakta ya da varlıkları kiralamaktadır. Bu tür platformlar, doğrudan işgücü piyasasının bir parçasını oluşturmamaktadır. Bununla birlikte hem emek, hem de sermaye platformları işgücü piyasasının düzenleyici çerçevesinin dışında kalan yeni bir ekonomik faaliyet biçimini temsil etmektedir (İl-søe, 2017: 335).

“Üreten-Tüketici” Kavramı

Çevrimiçi platform iş(-letme) modeli dijital bilgiyi hem üreten, hem de tüketen bireyler anlamına gelecek biçimde “üreten-tüketici” (prosumer) kavramını ortaya çıkarmıştır. Üreten-tüketiciler bedeli ender olarak ödenmekle birlikte, hizmet veya ürünlerin amatör yorumları, kullanıcı tarafından oluşturulan içerik ve veri girişi gibi (ücretli çalışanların daha önce kısmen sorumlu olduğu) veri ve hizmetleri sağlayarak rol oynamaktadır (Valenduc & Vendramin, 2016: 12; de Groen et al, 2017: 27, dp. 14). Böylece tüketicilerin ürettiği veriler, ticareti yapılacak bir varlık kalemi veya bir meta haline gelmektedir (Degryse, 2016: 30, dp. 26).

Çevrimiçi platform iş(-letme) modeli, kar amacı gütmeyen faaliyetlere de uygulanabilmektedir. Buna örnek olarak araba paylaşımı, çocuk bakımı ve ekipman kiralama veya kişilerin evlerini kendilerinin dekore etmesi ya da onarması gibi çok çeşitli hizmetlerin alışverişinin yapıldığı işbirliğine dayalı platformlar gösterilebilir. Üreten-tüketici kavramı bu alanlarda da geçerlidir. Hizmet alışverişi için ağların oluşumu yeni olmasa da ana akım internet siteleri-



ne dönüştükten sonra daha görünür hale gelmişler, ancak etkinlikleri çevrimiçi platform modeli sayesinde artmıştır (Valenduc & Vendramin, 2016: 12).

Çift Taraflı Piyasalar

Çevrimiçi platformlar, ekonomistler tarafından “çift taraflı piyasalar” olarak tanımlanan yeni işletme modelini temsil etmektedir. Buna göre, çift taraflı piyasalar iki ayrı nihai kullanıcıya mal ve hizmet sağlayan bir platform olarak tanımlanmaktadır. Çift taraflı piyasalar bilgisayar, akıllı telefon veya tableten erişilebilen bir platform aracılığı ile piyasanın iki tarafını oluşturan iki ayrı kullanıcı grubuna aynı anda temin edilebilen ürünler ve hizmetler düşüncesine dayanmaktadır (Granieri, 2011: 11; Valenduc & Vendramin, 2016: 11). Platform, her bir nihai kullanıcı için her iki tarafın da kabul edeceği fiyatı belirlemektedir (Chakravorti & Roson, 2006: 118).

Piyasanın bir tarafı, kullanıcı sayısı arttıkça hizmetler daha cazip hale geldiği için ederi düşük veya tamamen parasız olan hizmetlere ve pozitif ağ dışsallıklarına erişimden yararlanan tüketicilerden oluşmaktadır. Tüketiciler bu hizmetlere eriştikleri platforma bilerek veya bilmeyerek kişisel özellikleri, yerleşimleri ve tüketim alışkanlıkları ile ilgili veri girmektedir. Piyasanın diğer tarafı, platforma dayalı hizmetlerin sunulmasına katılan ve tüketici tabanının büyüklüğüne göre pozitif ağ etkilerinden yararlanan “ekonomik aktörlerden” oluşmaktadır (Valenduc & Vendramin, 2016: 12).



Platformlar aracılığıyla etkileşimde bulunan iki veya daha fazla katılımcı grubunu içeren çift taraflı piyasaların çok çeşitli örnekleri bulunmaktadır. Buna göre, televizyon, gazete ve dergiler, reklam verenler ile izleyiciler ya da okuyucuların bir araya geldiği platformlardır. Sarı sayfalar alıcıların ve satıcıların birbirlerini bulmaları için bir ortam sunmaktadır. Adobe acrobat platformunda belgelerin yarıcıları ve okuyucuları bir araya gelmektedir. Bilgisayar işletim sistemi satıcıları ise uygulamaları kullananlar ve geliştirenler ile donanım tedarikçilerinin birlikte kullanabileceği yazılımlar sunmaktadır (Evans, 2003: 191). Ayrıca tatil ve seyahat acentelerinin yanı sıra, oyun geliştiricileri ve kullanıcılarının katıldığı video oyun konsolları ile kredi kartı piyasası tüketici ve satıcıların katıldığı iki taraflı piyasalara örnek olarak gösterilebilecektir (Chakravorti & Ross, 2006: 118).

Çapraz Ağ Etkileri

Dijital teknolojiler, talep yanlı ölçek ekonomileri veya ağ dışsallıkları yaratmaktadır. Buna göre, piyasanın bir tarafındaki aktörler için hizmetin değeri, diğer taraftaki aktörlerin sayısı ve niteliği ile ilişkilidir. Bunun anlamı, birçok dijital mal ve hizmet türünün tüketiciler için değerinin, kullanıcıların sayısı ile birlikte artmasıdır. Bir başka deyişle, bir platformu kullananların sayısı ne kadar çok olursa, platform herkes için o kadar değerli hale gelmektedir. Bu anlamda, dijital platformlar salt “ağ etkileri” üretmez, aynı zamanda bu etkilere de bağımlıdır (Srnicek, 2017: 45). Bu olgu, “çapraz ağ etkileri” olarak isimlendirilmekte ve iki taraflı piyasaların tipik bir özelliği olarak görülmektedir.



Günümüzde dijital ekonomideki ağ etkilerine iyi bir örnek, sosyal ağlardır. Ağ etkileri, yazılım sistemleri ve araçları, dijital endüstriyel uygulamalar (nesnelerin interneti) ve endüstri standartları gibi birçok başka dijital ürün, hizmet ve teknoloji için de geçerlidir (Valenduc & Vendramin, 2016: 11-12; Granieri, 2011: 11).

Bu tür platformlar, piyasanın iki tarafı arasındaki alışverişten yapılan “kesinti” ile finanse edilmektedir. Ancak platformda toplanan bilgiler (information) salt bir veri kaynağı değil, aynı zamanda bir bilgi (knowledge) tabanı oluşturduğundan her iki taraftaki aktörler için de değerlidir. Bu nedenle, platformun kendisi, her iki taraf için başlıca değer yaratma alanıdır. Bu açıklamaya uyan platformlara örnek olarak Google, Booking, Uber, Amazon vb. gösterilebilir. Bu platformların hizmetlerinden bazıları (örneğin, kişilerin Google’ı kullanması) “bedava” gibi görünse bile, esasen piyasanın bir tarafının “optimum fiyatlandırma” modeli için kullanacağı göstergeler arasındadır (Valenduc & Vendramin, 2016: 11-12).

Tekelci veya Oligopolcü Rekabet Modeli

Dijital ekonomi uzmanlarına göre, dijital mal ve hizmet piyasaları tekelci veya oligopolcü rekabet modeline uymaktadır. Çünkü bu piyasalar çoğunlukla birleşmeler ve satın almalarından doğan ve stratejileri, müşterileri bağımlı kılmak ve rakiplerinden uzaklaştırmak olan az sayıdaki büyük işletmenin egemenliği altındadır (Brynjolfsson & McAfee, 2014: 73; Valenduc & Vendramin, 2016: 11-12; de Groen et al, 2017: 29).



Gerçekten ağ etkilerinin en önemli sonucu, “tüketici kitlenmesi” yaratabilmesidir. Bunun nedeni, mal veya hizmetin sağlayıcısını değiştirmenin maliyetinin, ağın boyutu ile birlikte artmasıdır. Ağın boyutu ise müşteriler belirli bir satıcıya tamamen bağımlı hale getirilebildiği ölçüde artmaktadır. Örneğin, Facebook’un kendisini kullanmadan Facebook tarafından sunulan sosyal ağ hizmet türünü kullanmak neredeyse olanaksızdır, çünkü (hemen) herkes bunu kullanmaktadır. Başka bir hizmet sağlayıcıya geçmek, bir kullanıcının bütün bağlantılarının eşzamanlı olarak taşınmasını gerektirir, ardından öteki bağlantılarının da taşınması zorunlu olacaktır (Fernández-Macías, 2018: 12).

Yeni geliştirilen platforma dayalı iş(-letme) modeli ile rekabet kuralları yeni baştan yazılmaktadır. Platformlar, faaliyette buldukları piyasa katmanlarında “**kazanan hepsini alır**” yaklaşımını temsil etmektedir. Bu yaklaşıma göre kazananlar, rakiplerini geride bırakan dijital mal ve hizmetleri üretenlerdir ve tüketiciyi kalitesiz bir ürün seçmeye yöneltebilecek kadar fiyat farkı olmadığı sürece neredeyse piyasanın tamamını peşlerinden sürüklerler. Bununla birlikte, “kazanan hepsini alır” yaklaşımının geçerli olduğu piyasaların sayısındaki artışın tek nedeni giderek artan sayıda sanal/dijital mal ve hizmetin somut malların yerini alması değil, aynı zamanda ağlara evrensel erişim ve büyük boyutta/yaygın pozitif ağ dışsallıklarının da var olmasıdır. Bu tür piyasaların artışı, rekabetin fiyat ve kalite ölçütlerine göre belirlenen mutlak performans/üstünlüğe dayandığı ve birçok rakibin yarışarak paylaştığı bir alan olan geleneksel piyasalardan uzaklaşılması anlamına gel-



mektedir (Valenduc & Vendramin, 2016: 12; Kehal & Singh, 2004: 15; Brynjolfsson & McAfee, 2014: 73).

Platform Ekonomisinin Boyutları

Platform ekonomisinin boyutları henüz sınırlı olmakla birlikte, çok hızlı büyüdüğü kabul edilmektedir. Taksi hizmeti veren yerel bir işletme olan Uber, beş yıl gibi kısa bir sürede 60 milyar ABD dolarının üzerinde piyasa değerine sahip küresel bir işletmeye dönüşmüş ve en hızlı büyüyen yeni girişim olarak tarihe geçmiştir. Platform modelini salt (öz) sermaye yatırımcılarının tercih etmediği, aynı zamanda geleneksel işletmelerin de özgün modellerini zayıflatma pahasına platformlara yatırım yaptığı gözlenmiştir. Örneğin, kargo hizmeti veren bir işletme olan FedEx, yemek dağıtımı yapan DoorDash'i satın almıştır ve car2go artık Daimler'e aittir. Bu tür sermaye akışı, platform ekonomisinin daha hızlı büyümesine neden olmuştur (Drahokoupil & Fabo, 2016: 2-3).

Avrupa'da platformların gelirinin yaklaşık 17 milyar ABD doları olduğu ve Avrupa Birliği yurttaşlarının yüzde 17'sinin bu platformlar aracılığıyla sunulan hizmetleri en az bir kez kullandığı sanılmaktadır. Bununla birlikte, ülkeler arasında büyük farklar vardır. 2016'da yapılan Eurobarometer anketine göre, platformların yayılma hızı Fransa, Hırvatistan ve Estonya'da yüksek, Kıbrıs, Malta ve İngiltere'de ise çok düşüktür. Diğer yandan, platformlarda çalışanların sayısının, kullanıcılardan daha yüksek seyretmesi ilginç bir eğilimdir. Bu eğilim, müşterilerin bireylerden daha çok, işletmeler olduğunu düşündürmektedir. Ayrıca



platformlar genellikle genç, eğitilmiş ve kentsel nüfusa hitap etmektedir (Drahokoupil & Fabo, 2016: 3-4).

Platformların kullanılma sıklığı ve amacı bakımından ABD ve Avrupa'nın birbirine benzer eğilimler sergilediği görülmektedir. Büyük bir ABD bankasının yaklaşık 6 milyon müşterisinden elde ettiği verilere dayanarak yaptığı bir araştırmaya göre, 2012-2015 yılları arasında çevrimiçi platform ekonomisinden gelir elde eden yetişkinlerin oranı ayda ortalama yüzde 1'den, yüzde 4,2'ye (yaklaşık 10,3 milyon kişiye) yükselmiştir. Yine aynı araştırma kapsamında otuz ayrı platformda mal veya hizmet sunan 260.000'den fazla çalışanın banka işlemlerinden elde edilen verilere göre, çevrimiçi platform ekonomisi ikincil gelir kaynağı olmuştur. Zaman içinde katılanların sayısının hızla artmasına rağmen, platformları birincil geçim kaynağı olarak görenlerin sayısında artış olmamıştır. Çünkü hem katılımcıların aktif olduğu ayların oranı, hem de aktif aylarda platformlarda kazanılan toplam gelirin oranı zaman içinde değişmeden kalmıştır (Farrel & Greig, 2016: 5-7).

Avrupa'da da benzer bir tablo bulunmaktadır. İsveç, İngiltere, Hollanda ve Avusturya'da anketler, çoğu kişinin diğer gelir türlerini desteklemek için platformları kullandığını göstermektedir (Ilsøe, 2017: 335). 2016 Eurobarometer anketine katılan platform çalışanlarının yüzde 15'i düzenli olarak hizmet sunduklarını, yüzde 28'i ise bir kez denediklerini bildirmiştir. Yine 2016'da yayınlanan bir başka ankette dört Avrupa ülkesinde platform türlerinden biri olan kitle platformlarında çalışanlara ilişkin bulgulara yer verilmiştir. Buna göre, Almanya, Hollanda, İsveç ve İngiltere'de



16-70 yaş arasındakilerin yaklaşık yüzde 12'si basit ve rutin işleri çevrimiçi çalışanlara dışsallaştıran platformlarda çalışmıştır (Drahokoupil & Fabo, 2016: 3-4). Bu tür platformlarda iş arayanların oranı ise İsveç'te yüzde 24, Hollanda'da yüzde 18, Almanya'da yüzde 22 ve İngiltere'de yüzde 21 olarak belirlenmiştir (Huws & Joyce, 2016: 4).

Otomasyon ve Robotlaşma

Dijitalleşmenin belki de en önemli etkisi, işin otomasyonunu artırmasıdır. Otomasyon, değer zincirlerinde salt basit rutin işlerle sınırlı olmaksızın robotların, makinelerin ve algoritmaların kullanımının artmasını ifade etmektedir (Eichhorst & Rinne, 2017: 1). Endüstrileşmenin ilk günlerine uzanan bir süreç olmakla birlikte, önce bilgisayarın ve daha sonra internetin icadı, giderek karmaşıklaşan robotlar ve yazılımlar, yapay zeka, bilişsel hesaplama, büyük veri analizi ve nesnelerin interneti işin otomasyonunu hızlandırmıştır. Bu anlamda, dijital ekonomi endüstriyel üretimin ve hizmetlerin büyük ölçekli otomasyonuna dayanmaktadır (Konkolewsky, 2017: 26).

İletişim nesnelere, özerk robotlar ve öğrenen makinelerin açtığı yollar yeni ortaya çıkmakta olan bir endüstriyel üretim modelini (endüstri 4.0) destekleyen eğilimleri güçlendirmektedir. Bu eğilimler, siparişe dayalı malların kitlesel olarak kısa sürede üretilmesi, değer zincirlerinin küresel düzeyde parçalanması, üretken kapasitelerin ağ haline getirilmesi yönündedir. Ancak bir yandan “üreticiler”, “satıcılar” ve “tüketiciler”, diğer yandan da “endüstri” ve



“hizmetler” sektörü arasındaki sınırların belirsizleşmesine yol açmaktadır (Valenduc & Vendramin, 2016: 8, 45).

Siparişe Dayalı Malların Kitlesele Üretimi

Siparişe dayalı malların kitlesele üretimi (mass-costumized) endüstri 4.0 modelinin yenilikçi özelliklerinin başında gelmektedir. Kitlesele siparişe dayalı üretim, malların ölçüğe bağılı olarak üretilmesidir. Tedarik zincirinin son derece esnek, dijital imalat araçları seferber edilerek siparişi hemen karşılayabilecek ve kitle üretim teknikleriyle elde edilen birim maliyetine yakın bir maliyetten tek bir birim üretebilecektir². Bundan dolayı, bir işletmenin farklı piyasalara, tercihlere ve gereksinimlere hizmet etmek için çok çeşitli ürünler üretmesine olanak tanıyan bir tekniktir (Valenduc & Vendramin, 2016: 8, 45).

Nesnelerin İnterneti ve Özerk Robotlar

İletişimi sağlayan nesnelerin endüstriyel ölçekte kullanımını (nesnelerin interneti), makineler arasında doğrudan etkileşimlere olanak tanıyan (M2M iletişimi) çok sayıda sensör, radyo frekansı ile tanımlama teknolojisi (RFID çipleri), cep telefonu, dizüstü bilgisayar gibi nesnelerin sürekli olarak birbiriyle bağlantılı olmasına dayanmaktadır. Nesnelerin interneti, fiziksel süreçlerin gözetim veya denetimi için bunların sanal tasarımının kullanılmasını mümkün kı-

2 industriAll; Digitalising manufacturing whilst ensuring equality, participation and cooperation, Policy Brief 2015-07, s. 19. http://www.industriall-europe.eu/database/upload/pdf/2015112PolicyBrief_2015-07_DigitisationOfManufacturing-EN.pdf (10.07.2020)



lan siber-fiziksel sistemlerin (bilgisayarlaşma, ağ oluşturma ve fiziksel süreçlerin bütünleştirilmesi) gelişimini desteklemektedir (Valenduc & Vendramin, 2016: 13)³. Böylece, bütün üretim sürecinin dijital teknolojilerin üstün işlem gücü ile optimize edilebilen ayrıntılı bir sanal modelini oluşturma'nın yanı sıra, nesnelere birbirleriyle etkileşime girebilen ve algoritmik olarak denetlenebilen dijital cihazlar haline getirmektedir (Eurofound, 2018: 10).

Özerk robotların geliştirilmesi, robot teknolojisi tarihinde yeni bir dönemi başlatmıştır. Özerk robotlar, yeni davranışları öğrenmeleri için büyük verilere başvurarak ve benzetim araçlarının artan potansiyeli sayesinde şekil, görüntü ve konuşma tanıma yeteneklerindeki üstel gelişmelerden yararlanarak çevreyi çözümleyebilecek ve uyum sağlayabilecek biçimde tasarlanmıştır. Bu yeni performans düzeylerinin, robotlarda aşamalı olarak kaydedilen gelişmenin çok ötesine geçtiği kabul edilmektedir (Valenduc & Vendramin, 2016: 14). Buna ilişkin örnek, olası bir çarpışmayı önceden saptayabilen ve çok az gecikme ile programlanmış bir hareketi durduran veya bir hareketi gerçekleştiren sensörlerdir (Eurofound, 2018: 3).

Telematik Ağlar ve Küresel Değer Zincirleri

Ademi merkezi üretim ağlarının sunduğu yeni olanaklar endüstriyel üretimin organizasyonu açısından bir dönüm noktası olabilecektir. Esasen bu yöndeki eğilim yeni değildir. 80'lerin sonlarında telematik ağlar ademi merkezi üretimi optimize etme yöntemi olarak önerilmeye başla-

3 industriAll; s. 12.



mıştır. Telematik kavramı birbirinden uzak, ayrı ve bağımsız bilgisayar ağı sistemleri arasında bilgi ve veri işleme, dijital alışveriş anlamına gelmektedir. Bu anlamda, telematik ağlar telekomünikasyon cihazları aracılığıyla uzaktaki nesnelere, örneğin, taşıtlarla ilgili bilgiyi gönderme, alma ve saklama teknolojisine dayanmaktadır. Dolayısıyla yeni kuşak dijital teknolojiler, siber-fiziksel sistemlerin (bilgisayarlaşma, ağ oluşturma ve fiziksel süreçlerin bütünleştirilmesi) eşgüdümünü sağlama potansiyelleri dışında geçmişteki gelişmelerin devamı niteliğini taşımaktadır (Valenduc & Vendramin, 2016: 13).

Değer zincirlerinin küresel düzeyde dağılması, küreselleşmenin en belirgin özelliklerinden biri olmuştur. Değer zincirleri boyunca işletmelerin farklı işlevleri birbirlerinden kesin biçimde ayrıldıktan sonra yeni uluslararası işbölümüne göre yeniden yapılandırılmıştır. Günümüzde dağıtma veya birleştirme olasılıkları dijital mantığa göre gerçekleşmektedir. Bu süreçte, bilgi birbirinin yerine geçebilen küçük standart birimlere bölünmekte, ardından sayısız karışım ve bileşimlerle yeniden yapılandırılmaktadır (Huws, 2007:1; Valenduc & Vendramin, 2016: 14). Dolayısıyla bazı işlevlerin küresel düzeyde denizaşırı ülkelere taşınması (offshoring) yönündeki eğilimin sürmemesi için bir neden yoktur. Somut ve soyut malların bu yolla kitlesel üretimi sürecektir. Bununla birlikte, öncesinde taşınmış olan bazı işlevlerin denizaşırı ülkelerden çokuluslu işletmelerin karar merkezlerine daha yakın yerlere yeniden taşınması (reshoring) tercih edilebilecektir (Valenduc & Vendramin, 2016: 14; Backer & Flaig, 2017: 6). Diğer yandan, ücretlerin düşük



olduğu ülkelerde yerelleştirmenin sağladığı karşılaştırmalı üstünlüklerin, niteliksiz işgücü yerine maliyeti giderek azalan robotların konmasıyla geçerliliğini yitireceği ileri sürülebilir (Valenduc & Vendramin, 2016: 14; Eurofound, 2018: 10).

Endüstri-Hizmetler Ayrımının Belirsiz Hale Gelmesi

Günümüzde endüstri ve hizmetler arasındaki geleneksel ayırım giderek belirsiz hale gelmektedir. Bunun nedeni, imalat işletmelerinin yarattığı katma değer içerisinde ürüne eklenen hizmetlerin payının ve öneminin artmasıdır (servification). Bu hizmetler bakım ve onarım dahil, diğer bütün tamamlayıcı hizmetleri kapsayabilmektedir. Endüstri-hizmetler ve üretim-tüketim arasındaki sınırların belirsizleşmesi, esasen 1990'larda ortaya çıkan bir eğilim olmakla birlikte, daha çok endüstri 4.0'ın bariz bir özelliği olarak kendisini göstermiştir. Gerçekten, bir yandan çevrimiçi platformlar yoluyla üreticiler, dağıtımcılar ve tüketiciler arasında etkileşim olanaklı hale gelmiş, diğer yandan da nesnelerin interneti teknolojisi ile öngörüye dayalı bakım ve güncellemeler gibi satış sonrası hizmetler ürünün işlevselliğini artırmış veya işlevsellik katmıştır (Valenduc & Vendramin, 2016: 14; Eurofound, 2018: 12).

Endüstri ve hizmetlerin bu özgün birleşiminin sembolik bir örneği, giderek artan biçimde mobil uygulamaların kullanıcıya sunabileceği bütün hizmetleri içeren “tekerlekli bilgisayar” olarak isimlendirilen “akıllı otomobildir”. Büyük bir Alman otomobil üreticisi (Daimler) aracını (car2go), teknolojik özellikleri (performans, konfor, vb.) ile ön



plana çıkarmak yerine, gezmenin daha dinamik bir yolu ve yeni bir hareket etme biçimi olarak sunmayı tercih etmiştir. Gelecekteki sürücüsüz araçların da yolcularına eğlence, sanal gerçeklik, geçtiği yerlere ilişkin tarihsel veya turistik bilgiler gibi farklı hizmetleri sunacak biçimde tasarlanacağı öngörülmektedir (Degryse, 2016: 18).

Diğer yandan, Apple da otomobil üretmeye karar vermiştir. Akülerin, plastik parçaların, lastiklerin ve benzerlerinin tedarikçilere sipariş edileceği doğrudur. Ancak otomobili tasarlayacak ve kendi bilgi sistemiyle birleştirecek olan, Apple'dır. Diğerleri ise metal parça tedarikçilerinden başka bir şey olmayacaktır. Bu durum, motor endüstrisi için yaşamsal bir tehdit oluşturmaktadır. Otomobil giderek bilgisayarın veya akıllı telefonun bir uzantısı haline gelmekte ve tekerlekler üzerindeki bir bilgisayara dönüşmektedir. Çünkü katma değeri yaratacak olan ve yine sahip çıkacak olan veri sahibidir. Bu anlamda, büyük veri salt stoklar veya akışların yönetimini değiştirmekle kalmamakta, aynı zamanda bütün üretim paradigmasını da değişime uğratmaktadır (Degryse, 2016: 12-13).

Bu nedenle, motor endüstrisinin uzun yıllar boyunca otomobili iyileştirdiği iddia edilebilirken, bu salt çevresel bir etmen haline gelmiştir. Çünkü söz konusu otomobil trafik tıkanığında sıkışıp kalmaktadır. Oysa dijital, akıllı otomobil (en hızlı rotayı gerçek zamanlı olarak öneren Waze uygulaması), aynı zamanda otomobil-paylaşımı veya otomobil havuzu gibi yeni taşımacılık hizmetleri ile aracın gerçek işlevini, yani taşımacılık hizmetini iyileştirmektedir. Bunun gibi, günümüzün otomobilleri kendi üreticileri için



otomobil sahipleri hakkındaki her türlü kişisel veriyi toplamaktadır. Örneğin, bazı BMW (endüstri işletmesi) modelleri sürücü, konum, rota, son 100 park yeri, sürüş tarzı, cep telefonu eş zamanlı verilerini üreticilerine göndermektedir. The Ekonomist'e göre, "üst düzey bir otomobil, 20 kişisel bilgisayarın dijital beygir gücüne sahiptir ve bir saatlik sürüşte 25 gigabayt veri üretmektedir". Buna karşılık, Google (hizmet işletmesi) gibi bir işletmenin coğrafi konum ve çevrimiçi rota hesaplama gibi hizmetlerinin ürünü olan özerk araçlar inşa etmeye yatırım yapması da önemlidir. Yatırımların içeriği, bu araçları tanımlamak için giderek artan bir biçimde kullanılan "akıllı" sıfatına yansımaktadır ve endüstri ile dijital hizmetlerin bileşimini yansıtmaktadır. Akıllı telefonu, akıllı otomobil, akıllı fabrika, akıllı saat, akıllı giysiler ve hatta akıllı kentler izlemektedir. Bu gelişmelerin artık tek başına "mülkiyete" değil, hizmetlere dayanan bir ekonominin doğması anlamına geldiği ileri sürülmektedir. Bu anlamda, bir otomobilin mülkiyetine ya da ulaşım hizmetine kolaylıkla erişmeye mi veya bir çamaşır makinesine ya da iyi bir temizleyicilik hizmetine mi gereksinim duyulduğu sorgulanmaktadır (Degryse, 2016: 18).

Bununla birlikte, bireylerin salt tüketici olarak gereksinimlerinin dikkate alındığı bir sorgulama ekonomik faaliyetin büründüğü yeni biçimlere meşruiyet kazandırmaya yetmeyecektir. Bu nedenle, bireylerin çalışanlar olarak da gereksinimlerinin karşılanıp karşılanmadığı sorgulanmalıdır. Bunun için dijitalleşmenin işgücü piyasasına etkisinin değerlendirilmesi gerekecektir. Bu değerlendirme, dijital-



leşmeye yönelik olumlu ve olumsuz eleştiriler ışığında yapılabilecektir.

Dijitalleşmeye Yönelik Eleştiriler

Bazı yorumculara göre, dijital ekonomiye geçiş, yeni fırsatların habercisi olacaktır. Buna göre, tüketiciler olarak bireylere isteğe bağlı hizmetlerin bolluğu ve bereketi ile her tür hevese hitap eden birbiriyle bağlantılı cihazlardan oluşan bir ağ cenneti sunulmaktadır. Çalışanlar olarak da bireylerin sürekli bir kariyerin kısıtlamalarından kurtulmasına, istediği herhangi bir mal ve hizmeti satmak suretiyle kendi geleceğini kendisinin belirlemesine fırsat tanınmaktadır (Srnicek, 2017: 1).

Bazılarına göre de yolcu taşımacılığı sektörünü istila eden Uber ile simgelenen dijital ekonomiye geçiş, ücretli çalışmanın sonunun gelmesine, hizmetlerin tamamen serbestleştirilmesine ve dünya çapında vahşi rekabet koşullarının yayılmasına yol açacaktır. Bütün bu gelişmeler, sosyal modelleri sona erdirecektir; iş hukuku, iş süresi düzenlemeleri, işten çıkarma usülleri, sendikalar ve grevler olmayacaktır. Artık mesai saatlerinin veya büroların bulunmadığı, bunların yerini, herhangi bir işyerinde işbaşı yapmayı gerektirmeyen internet hesaplarının aldığı yeni bir işgücü piyasası biçimlenecektir (Degryse, 2016: 5).



DİJİTALLEŞMENİN İŞGÜCÜ PİYASASINA ETKİSİ

Dijitalleşmenin iki unsuru, işgücü piyasasını biçimlendirmektedir. Platform ekonomisi ve robotlaşma bazı iş ve mesleklerin ortadan kalkmasına, bazılarının da içeriğinin yeniden tanımlanmasına neden olmaktadır. Bu nedenle, işgücü talebi değişime uğramaktadır.

Dijital ekonomide endüstriyel üretim ve hizmetlerin büyük ölçekli otomasyonunun istihdamı azaltması beklenmektedir. İş kayıplarının ne ölçüde olacağı ve nasıl bir seyir izleyeceği tam olarak bilinmese de dijital teknolojilerin istihdama etkileri konusunda yaygın bir kaygı vardır. Son çalışmalar büyük veri ile beslenen yapay zekaya dayalı sistemlerin, üretim sürecinin birçok aşamasında insanların yerini alacağını göstermektedir (Konkolewsky, 2017: 26). Bu nedenle otomasyonun istihdam üzerindeki etkisi, daha geniş bir bakış açısını temsil eden çalışmanın geleceğine ilişkin tartışmanın bir parçasını oluşturmaktadır. Bu tartışma, teknolojik gelişmenin yol açtığı verimlilik artışının toplam istihdam ve mesleklerde kayba yol açarak çalışmanın sonunu getireceği iddiasına dayanmaktadır (Eichhorst & Rinne, 2017: 1). Buna karşılık ne genel olarak teknolojinin ne de özel olarak dijital teknolojilerin bütünüyle insan emeğinin yerine konamayacağı, ancak geçerliliğini yitirmiş istihdam biçimlerinin yerini teknolojik ve organizasyonel gelişme düzeyine uygun yenilerinin alacağı ileri sürülmüştür (Eichhorst et al, 2016). Bu iddialardan, “çalışmanın sonu” ile teknolojik işsizlik ve kutuplaşma hakkındaki tartışmaların birbirleriyle yakından ilgili olduğu anlaşılmaktadır. Tartışmalar çerçevesinde, endüstrideki verimlilik artışının



istihdamı azaltıcı etkisinin ekonominin geri kalanı üzerindeki dışsallık etkileriyle dengelendiği sonucuna varılmıştır. Bundan dolayı toplam talep istikrarlı kalmıştır ve iş kayıplarının önlenmesi çabası, yeni istihdam yaratmanın önüne geçmiştir. Bununla birlikte, hizmetler sektöründe istihdamın yapısındaki değişimler, becerilerdeki değişimle bağlantılıdır ve nitelik yönünden kutuplaşma işgücü talebine de yansımaktadır (Eichhorst & Rinne, 2017: 1).

Otomasyon birçok işi ortadan kaldırabilecek potansiyele sahip görülmekle birlikte, imalat sektörüne göre hizmetler sektöründeki (satış asistanlığı, sekreterlik gibi) işleri daha çok etkilemesi beklenmektedir. 2013 yılında ABD’de iş kategorilerine göre yapılan hesaplamalar, 10-20 yıl içinde otomasyon nedeniyle istihdamın ortalama yüzde 47 oranında azalacağını göstermiştir. Bununla birlikte, beceri ve işin işlevlerine dayalı değerlendirmelerde her işin bütünüyle değil, belirli bölümlerinin geçersiz hale geleceği vurgulanarak hem ABD, hem de Avrupa için daha iyimser tahminler yapılmıştır (Ilsøe, 2017: 334-335; Eichhorst et al, 2016: 2). Avrupa Komisyonu’nun 2019’da yayınladığı bir rapora göre, dijitalleşme son 10 yılda 2 milyon istihdam yaratma olanağı tanımıştır ve hesaplamalar 2030 yılına kadar 1,75 milyon yeni istihdam yaratma potansiyeli olduğunu göstermektedir. Buna karşılık, Avrupa Birliği (AB)’nde istihdamın yüzde 14-47’si otomasyon riski altındadır (Servoz, 2019: 26,35). Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) 2019 İstihdam Raporunda ise 15-20 yıl içinde var olan işlerin yüzde 14’ünün otomasyon nedeniyle tamamen ortadan kalkabileceği belirtilmektedir. Bu oran birçok araştırmaya göre dü-



şük olmakla birlikte, raporda varolan işlerin yüzde 32'sinin otomasyon nedeniyle köklü biçimde değişme olasılığının yüksek olduğu öngörüsüne de yer verilmektedir⁴.

Gerçekten otomasyon, işlerin içeriğini değişime uğratmaktadır. Bu değişim, işin işlevsel esnekliğinin, yani işin hangi işlevlerine gereksinim duyulacağı ve hangi işlevlerin bileşiminin bir iş oluşturacağına yeniden belirlenmesi anlamına gelmektedir. İşlerin yeni işlevler kazanması da işin yeniden örgütlenmesine ve çalışanlardan talep edilen niteliklerin değişmesine neden olacaktır. Ayrıca otomasyonun etkisiyle, e-ticaret için yazılım geliştirme gibi tamamen yeni türde işlerin yaratılması beklenmektedir (Ilsøe, 2017: 335). Benzer biçimde, işletmeler, bütün dijital stratejileri gözetip denetleyerek değişimi yönlendirebilecek bir “dijital büro şefi” aramaktadır. Çünkü iş-letme stratejileri ile internetin yanı sıra, mobil, sosyal ya da yerel olsun her türlü yeniliğe yönelik dijital stratejilerin sorunsuz biçimde kaynaştırılması zorunluluk haline gelmiştir. Bu kişiler de çevrelerine veri madencisi, veri analisti ve veri yöneticisi gibi diğer yeni türde işleri görecektir çalışanları toplayacaktır (Degryse, 2016: 13).

Gig Ekonomisi

Diğer yandan dijitalleşme, “iş” sayılamayacak bir tür çalışmaya yol açmaktadır. Bu çalışma, uzun dönemli taahhütler veya sözleşmeler olmaksızın tek seferlik görev(lendirme)ler halinde isteğe bağlı olarak alınıp satılabilmektedir.

4 OECD; Employment Outlook 2019: The Future of **Work**, Highlights. OECD Publishing, Paris, 2019, s. 9, 13.



Bir başka açıdan, işe özgü yasal bir çerçeve ile açık yasal bir işçi ve işveren kimliği olmadan dijital platformlar aracılığıyla yapılan kısa süreli çalışma olarak betimlenebilmektedir. Bu tür çalışmalar, “gig” ve bu yeni organizasyon modeli de “gig ekonomisi” olarak isimlendirilmektedir (İlsøe, 2017: 335).

Gig ekonomisinde platformlar, görevin gerektirdiği eylemlere yönelik arz ve talebi çevrimiçi veya mobil uygulamalar aracılığıyla eşleştirebilmektedir. Bunun sonucunda iki çalışma türü ortaya çıkmaktadır: “**kitle çalışması** (crowdwork)” ve “**uygulamalar aracılığıyla isteğe-bağlı çalışma** (work on-demand via apps). Bu çalışma türlerinin aralarında bazı önemli farklar bulunmaktadır. Kitle çalışması, çevrimiçi yürütülmekte ve esasen platform, dünyanın herhangi bir yerinden müşterilerin işlemi ve çalışanların da işi yapabilmesine olanak tanımaktadır. İsteğe bağlı çalışmada ise salt daha sonra yerel olarak gerçekleştirilecek eylemler için arz ve talebi çevrimiçi eşleştirmekle yetinilmektedir (de Stefano, 2016: 1-3).

Kitle Çalışması

Kitle çalışması, organizasyonların veya bireylerin, para karşılığında belirli sorunları çözmeye veya belirli hizmetleri ya da ürünleri sunmaya hazır olan sayısı ve kimliği belirsiz bir grup başka organizasyona veya bireye erişmesine olanak tanıyan çevrimiçi platformlar tarafından yönetilen çalışmalar olarak tanımlanabilir (Valenduc & Vendramin, 2017: 130; Berg et al., 2018: 15). Bir başka tanıma göre, kitle çalışması ağ tabanlı bir emek platformunda, işin coğrafi



olarak dağınık bir kitleye açık çağrı yapılarak dış kaynaklardan tedarik edilmesidir. Buna göre, işletmeler geleneksel olarak bir işçinin yaptığı işi açık çağrı yoluyla genellikle sınırsız sayıda kişiye dışsallaştırmaktadır (Todolı'-Signes, 2017: 194).

Çevrimiçi dış kaynak kullanımı, yeni bir Taylorizm biçimi (**dijital/sanal Taylorizm**) olarak görülebilmektedir. Çünkü belirli bir işin ya da üretim sürecinin aşamaları, kitle çalışanları "topluluğuna" sunulacak küçük, basit ve tekrara dayalı görevlere dönüştürülmektedir. Günümüzde kitle çalışmasının büyük kısmı, her bir çalışan için belirli bir görevin küçük bir parçasının tanımlanmasına dayanmaktadır. Her bir parça, çok fazla beceri gerektirmeyen küçük, türdeş ve bağımsız görevler halinde tasarlanmaktadır. Örneğin, fotoğrafları etiketlemek, ürün tanımları yazmak veya anket doldurmak gibi çok sayıda basit "mikro işler" işgücü ve işlem maliyetlerinin azaltılması amacıyla kullanılmaktadır. Gerçekten, çevrimiçi iş önermek ve bulmak hem çok kolay, hem de maliyetsiz hale gelmiştir. Bununla birlikte, kitle çalışması işi daha küçük parçalara ayırmak ve özgün becerilere sahip çalışanları çekmek suretiyle nitelikli işgücünün de yerini alma potansiyeli taşımaktadır (Degryse, 2016: 36; Eichhorst & Rinne, 2017: 1).

Mikro işlerde çalışanlar Google, Amazon veya Twitter gibi büyük işletmeler tarafından çok büyük miktardaki veriyi gerçek zamanlı olarak denetlemek, sınıflandırmak, filtrelemek ve kodlamakla görevlendirilen ve algoritmaların arkasına gizlenmiş ordular gibidir. Bu ordunun üyeleri, mikro işleri dünyanın neresinden olursa olsun bir bil-



gisayar ve internet bağlantısı aracılığıyla yerine getirilebilen “veri müstahdemleri” ve hatta “dijital forsa” olarak anılmaktadır (Degryse, 2016: 36-37; Cherry 2009: 1110). Bu konuda Amazon Mekanik Türk (AMT) tipik bir örnek oluşturmaktadır. AMT, forumlardaki resimlerin denetimi, ses veya video dosyalarının sınıflandırılması, arama motorlarındaki çeşitli görevlerin yerine getirilmesi gibi henüz yazılım sistemlerinin birebir insan aklının yerini alamadığı basit işlerin görülmesi için çoğunlukla niteliksiz çalışanlar ile operatörler arasında bağlantı kurmak üzere tasarlanmış bir uygulamadır. Bütün dünyada AMT çalışanları, sipariş gelmesi için bilgisayarları başında beklemekte, fiyatlar açık artırma ile belirlenmekte ve müşteriler yapılan işten memnun kalırsa parça başına ücret ödenmektedir. Çünkü Amazon, müşterilerin ödeme yapmak isteyip istemediklerine karar vermelerine izin vermektedir. Bununla güdülen amaç, müşterilerin standartları belirlemesine olanak tanımadır. Bunun sonucunda çalışanlara platform tarafından puan verilmekte ve görevi almak için başvurduklarında puanları görüntülenmektedir. Bir başka tipik örnek, yalnız platformun onayından geçmiş ve mesleki referanslara sahip kendi hesabına çalışan profesyonellere (freelancer) açık olan PeoplePerHour gibi platformlardır. Bu tür platformlarda çalışanlar günlük veya saatlik ücretlerini duyurmakta ve işgücü talep edenler de profillerine ve fiyatlara göre seçim yapmaktadır (Valenduc & Vendramin, 2017: 130).

İsteğe Bağlı Çalışma

Yerel düzeyde yerine getirilebilen somut görev ve hizmetler için kitle çalışması gig işlerden oluşmakla birlikte,



işin görüldüğü ortam sanal değildir. TaskRabbit ve Uber bu türe uygundur (Valenduc & Vendramin, 2017: 130). Görevlerin konuma-duyarlı uygulamalar aracılığıyla belirli bir coğrafi alandaki kişilere dağıtıldığı “isteğe-bağlı çalışma” da nitelik yönünden türdeş değildir. Uygulamaların bir kısmı, bebek ve evcil hayvan bakıcılığı, temizlik ve ayak işleri ile ev onarımı gibi fazla nitelik gerektirmeyen faaliyetler için arz ve talebi eşleştirirken, bir kısmı da şoförlük hatta yasal hizmetler veya danışmanlık gibi çeşitli büro işlerinden oluşan daha uzmanlaşmış hizmetler sunmaktadır. Bazı uygulamalar ise aynı türdeki hizmetleri farklılaştırabilmektedir. Örneğin, profesyonel sürücüler veya kendi işi için gidip gelirken başkalarına şoförlük hizmeti de sunanlar gibi farklı çalışan gruplarına erişim sağlayarak, ulaşım hizmetinin yüksek veya daha düşük fiyattan sunulmasına olanak tanıyan uygulamalar bulunmaktadır. Bu nedenle görevlerin niteliği ve karmaşıklık derecesi, kitle çalışması platformları arasında ve aynı platformda bile önemli ölçüde değişebilmektedir (Berg et al., 2018: 15; de Stefano, 2019: 3).

Dijital teknolojiler kullanılarak ve platformlar aracılığıyla yaratılan gig işler, işgücü piyasasında küreselleşmeyle birlikte ortaya çıkan kutuplaşma eğiliminin sürdüğünü göstermektedir. Dijital işletmeler açısından gig işlerin yararı; teknolojik yenilikler ve atipik iş ilişkilerinin sunduğu üstünlükleri bir araya getirmesidir (Johnston & Land-Kazlauskas, 2019: 1).

İş ilişkilerinin atipik niteliği, çok çeşitli sözleşmelerle düzenlenmeye açık hale getirilmiş olmasından kaynaklan-



maktadır. Bu anlamda, atipik iş ilişkileri belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle tam gün çalışmaya dayalı tipik iş ilişkilerinden uzaklaşmayı temsil etmekte ve atipik iş sözleşmeleri, esnek çalışma biçiminin unsurlarından birini oluşturmaktadır. Atipik iş ilişkileri, küresel rekabette işletmelere işlem ve işgücü maliyetlerinin azaltılması, dalgalanan talep karşısında sayısal esneklik sağlanması gibi üstünlükler sunmaktadır.

Gig işler de atipik çalışmanın bir türüdür. Bununla birlikte, dijital teknolojilere içkin olan esneklik ileri sürülerek gig işleri de kapsayan yeni bir esnek çalışma biçimi geliştirilmektedir. Bu yeni çalışma biçimi, küreselleşmeyle güç kazanan esneklik ve kurationsızlaştırma yaklaşımlarının da katkısıyla işletmede ücretli çalışmayı geri plana iten dijital/sanal çalışmadır. Günümüzde hem endüstriyel üretim, hem de hizmetlerin çoğu hala yüz yüze ve çevrimiçi faaliyetlerin bileşiminden oluşan karma bir yöntemi gerektirse de bu yeni esnek çalışma biçimi, yeni standart olmaya adaydır (Valenduc & Vendramin, 2016: 10).

Dijital/Sanal Çalışma

Dijitalleşme ile esnek çalışmadan, dijital/sanal çalışmaya doğru geçilmektedir. Atipik çalışma türlerinin teknolojiyle ilişkisi araştırıldığında, bilgi teknolojisi esneklik özelliğiyle ön plana çıkmaktadır. Bilgi teknolojisinin esnek çalışmayı kolaylaştırıcı rolü, 1990'lı yıllarda çoğalmaya başlayan atipik çalışma türlerinde somutlaşmış ve özellikle uzaktan çalışma olanağı sağlayan tele-çalışma üzerinde durulmuştur. Teknolojinin esnek çalışmaya katkısı, asıl yeni türde



bağımlılık ilişkilerine yol açtığı için önem kazanmıştır. Yeni bağımlılık ilişkilerinin, işletmeler arasında geçici olarak görevlendirme (secondment), dış kaynaklardan yararlanma ve iş sözleşmelerini ticari sözleşmelerle değiştirme (job detachment) ve kendi hesabına (freelance) çalıştırma, kendi hesabına (self-employed) çalışana taşeronluk verme, ücretli çalışma ve kendi hesabına çalışma (self-employed) arasında bir statüde çalıştırma ile çağrı üzerine çalıştırma gibi birçok türü vardır. Bu tür ilişkiler, çalışanın hukuksal statüsünün belirsizleştiğini göstermektedir. Bu belirsizlik, işin/çalışmanın anlamı ve giderek iş ilişkisini değişime uğratmıştır. Dijitalleşme bu değişimleri desteklerken, esnek çalışma daha geniş kapsamlı olan “sanal çalışma” başlığı altında yeni bir sınıflandırmaya tabi tutulmuştur (Valenduc & Vendramin, 2017: 129).

Sanal çalışma kavramı daha çok dijital ekonomide çalışmanın özgün yanlarını vurgulamak üzere kullanılmaktadır. Buna göre, dijital teknolojiler sayesinde küresel düzeyde dış kaynaklara yöneltilmesi kolay olan ve karakterlerin algoritmik tasarımı ile işlenmesine dayanan “çevrimiçi ve ağ bağlantılı görevler” sanal çalışmadır. Bununla birlikte, sanal çalışma türev bir kavram olarak internet, bilgisayar veya bilgi teknolojilerine dayalı araçlar kullanılarak evde veya halka açık alanlar gibi geleneksel olmayan/sanal ortamlarda yapılan kısmen veya tamamen yeni bütün çalışmaları kapsamaktadır (Valenduc & Vendramin, 2016: 10, 29).

Dijital teknolojiler çalışmanın yapıldığı yerin sınırlarını değiştirirken, salt ücretli değil, aynı zamanda ücretsiz di-



jital/sanal emek türlerinin de ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bir başka deyişle, dijitalleşmenin etkisiyle mal ve hizmetlerin üretim ve tüketim süreciyle bağlantılı olarak yeni “ücretsiz emek” türleri doğmuştur (Valenduc & Vendramin, 2017: 131). Ücretsiz emek, sanal çalışmanın ilginç bir özelliğidir ve “tüketici emeği” olarak da anılmaktadır. Tüketim sırasında kişisel verilerini giren tüketiciler, daha sonra bu verilerin bir maden gibi kazılarak ortaya çıkarılmasına, paraya çevrilmesine ve alınıp satılmasına olanak tanıyarak sunulan hizmetlere değer katmış olmaktadır. İnternet ortamındaki ücretsiz emek hem gönüllü olarak sunulan, yani ekonomik bir bedel karşılığında olmayan, hem de eğlenceli ve yararlı olan site oluşturma, yazılım paketlerinde değişiklik yapma, elektronik posta listelerini okuma ve bu listelere katılma ile sanal alanlar oluşturma gibi faaliyetleri içermektedir. Buradan hareketle sanal çalışma, ücretli ya da ücretsiz emek tarafından dijital teknolojiler ile telekomünikasyon teknolojilerinin bir bileşimi kullanılarak yürütülen ve/veya dijital medyaya içerik üretmeye yarayan çalışma olarak tanımlanabilmektedir (Webster & Randle, 2016: 5,7).

İş İlişkisinin Yeniden Yapılanması

Dijital işletmelerin işleri küçük parçalara ayırması, “iş/çalışma” (bir işe ve getirilerine bağlı olan ve formel bir iş sözleşmesinin kapsadığı faaliyetler) ve işin yapıldığı “mekan” (işyeri) ile ilgili geleneksel tasarımı zayıflatmıştır. Gerçekten, işyeri kavramı kitle platformları için artık önemi yitirmiştir. Bunun gibi, iş süresi kavramı da tehdit altındadır. Buna örnek oluşturan kitle çalışmasından başka sanal çalışma türleri de vardır. Bunlardan biri olan dijital



göçebelikte, çalışan birden çok işyerine tabi ve işyerleri arasında hareketli olsa da işletme ağında dijital olarak her an hazır bulunabilmektedir (Pulignano, 2019: 19; Valenduc & Vendramin, 2017:131).

Bir başka sanal çalışma türü olan platform aracılığıyla çağrı üzerine çalışmada iş süresi (ve dolayısıyla ücret miktarı) tamamen işverenin takdirine bırakılmış bulunmaktadır (Valenduc & Vendramin, 2017:131). Bu anlamda, sanal çalışma zaman ve mekanın, mesleki ve özel yaşamın, çalışma ve boş zamanın sınırlarının belirsizleşmesi ile kendini göstermektedir (Valenduc & Vendramin, 2016: 10).

Sanal çalışma dijital araçlarla zaman ve mekana bağlı kalınmaksızın yapılan bütün çalışma türlerini kapsarken, iş ilişkileri genellikle bu yeni çalışma türleriyle birlikte yeniden yapılanmaktadır. Bir başka deyişle, bilgi teknolojilerinin olanak tanıdığı esneklikten, sanal çalışmaya geçişte iş ilişkisinin yeniden yapılanması yeni çalışma türlerini de etkisi altına alacak biçimde gerçekleşmektedir (Valenduc & Vendramin, 2017:132). Dijital çalışmanın atipik iş ilişkisi olarak tasarlanabilmesi bağımlı çalışma ile kendi hesabına çalışma arasında kalan yeni karma çalışma türlerinin ortaya çıkmasına neden olmaktadır (Chesalina 2017: 2; Ilsøe, 2017: 335). Böylece kısmen yeni sayılabilecek esnek çalışma türlerine dijital teknolojileri, geleneksel olmayan işyerleri ile çok çeşitli sözleşmeleri bir araya getiren yenileri eklenmektedir. Öyle ki dijital teknolojilere içkin olan esneklik, çalışma koşullarını daha önce hayal bile edilemeyecek kadar esnekleştirmektedir (Valenduc & Vendramin, 2016:10, 29). Bu nedenle, kökleri 1990'larda çeşitlenmeye başlayan



atipik çalışmada da olsa sanal çalışma esnekliğin geleneksel analizinin ve üzerinde uzlaşmış çerçevesinin çok ötesine geçmektedir (Valenduc & Vendramin, 2017:132).

Sözleşmesiz Çalışma

Dijitalleşme sürecinde, sürekli ve tam süreli geleneksel iş ilişkisinin dayanaklarını reddetme eğilimi güç kazanarak sürmektedir. Gerekçe olarak da dijital platformlar üzerinden kurulan ilişkinin işin denetlenmesi gibi bütün gereklerinin teknoloji sayesinde uzaktan yerine getirilebilmesi gösterilmektedir (Degryse, 2016: 38). Dolayısıyla platform (ve onu kullanan işletme) ile hizmet sağlayıcı (çalışan) arasında bir iş ilişkisi yoktur. Sözleşmesiz çalışma ilişkisi çalışan ile işleri dağıtan, işin karşılığında ödemeyi hesaplayan ve ödeme makbuzunu hazırlayan algoritma arasında kurulmaktadır. Geleneksel anlamda bir iş sözleşmesi ve hatta gerçek bir işveren de bulunmamaktadır. Bunun yerine, hizmet sunmak isteyenlerin platformun sunduğu koşulları bir tıklamayla onaylaması yeterli olmaktadır. Kaldı ki platformun koşullarını aynen kabul etmek ya da tamamen vazgeçmek dışında, daha adil çalışma koşulları için pazarlık etmek gibi bir seçenek bulunmamaktadır (Degryse,2017: 6; Degryse, 2016: 10).

Platformlar, istihdamın sözleşmesiz (a-contractual) gerçekleştiği ve çalışma koşulları açısından büyük riskler barındıran ultra esnek bir işgücü piyasası katmanı yaratmaktadır. İşgücü piyasasının bu katmanında platform çalışanlarını korumak üzere hazırlanmış yasalar bulunmadığından ne iş sözleşmesi, ne ücret ve iş süresine ilişkin dü-



zenlemeler ne de işyerine, eğitime, sendikal örgütlenmeye veya toplu eyleme ilişkin ilke ve kuralları vardır. Bu durumda, çalışanlar hesaplarının platform yöneticisi tarafından önceden bildirilmeksizin veya bir usule uyulmaksızın aniden devre dışı bırakıldığını görebilecektir. Çalışanın haksız olarak işten çıkarıldığını iddia etmesi halinde kanıtlanması gerekecek, ancak enformel çalışmayı kendi tercih ettiği (!) için yaptığı işi bildirmesi olanaksız olacaktır (Degryse, 2016: 35).

Bu iş organizasyonu modelini en iyi anlatan, bir kitle çalışması platformu (CrowdFlower) yöneticisinin sözleridir: *“İnternetten önce, birini bulmak, on dakika boyunca oturmasını ve sizin için çalışmasını sağlamak ve on dakikanın sonunda işten çıkarmak gerçekten zor olurdu. Ancak teknoloji sayesinde onları hem kolayca bulabilir, hem çok az para ödeyebilir, hem de ihtiyacınız kalmadığında onlardan kurtulabilirsiniz”* (de Stefano, 2016: 4).

Diğer yandan, kitle platformları genellikle görülecek işin miktarı, programlaması ve yeri konusunda bağımsızlık ve esneklik vad ederek çalışanları çekmeye çalışmaktadır. Bu tür vaatlerin çekiciliğine kapılarak platformlarda “ortak” adı altında bağımsız statüde çalışmayı kabul edenlerin sayısı da her geçen gün artmaktadır (Berg et al., 2018: 36,49). Gerçekten sözleşmesiz çalışma, son derece hızlı bir biçimde yayılmaktadır. On binlerce yeni kendi hesabına (freelance) çalışan her gün Upwork, Uber veya Airbnb’ye kaydolmaktadır (Degryse, 2016: 35).



Sahte Kendi Hesabına Çalışma

Platformlar kendilerini işveren olarak değil, salt piyasa işlemlerini kolaylaştıran bir aracı olarak tanıtırken, çalışanları da kendi hesabına çalışan olarak kabul etmektedir. Bu anlamda, platformların belki de en radikal etkisi, geleneksel iş ilişkisine dayanan çalışmanın, kendi hesabına çalışmaya dönüşmesine olanak tanınmasıdır. Bununla birlikte, platformların ekonomik yönden bağımlı olduklarını gösteren doğrudan ve dolaylı denetim mekanizmaları kullanmasına rağmen işçi statüsünde kabul etmediği dijital çalışanları, “geleneksel” kendi hesabına çalışanlardan ayıran birçok özellik vardır. Buna karşılık platformların iş ilişkisinden kaçınma stratejisi izlemeleri, “sahte” kendi hesabına çalışan (bogus self-employment) sayısını artırmaktadır (Chesalina, 2017: 2-4; Drahoukoupil & Fabo, 2016: 4; Todoli’-Signes, 2017: 194-195; Eichhorst et al., 2016: 3, 10). Uber ve başka birçok platformun çalışanlar için “ortaklar” gibi üstü örtük ifadeleri yaygın olarak kullanması da uzun zamandır bilinen sahte kendi hesabına çalışmanın tipik bir işareti olarak görülmektedir (Drahoukoupil & Fabo, 2016: 4).

Platformlar çalışanlarını kendi hesabına çalışan olarak sınıflandırmak suretiyle asgari ücret, sendikal örgütlenme ve toplu pazarlık, ayrımcılığa karşı koruma ve benzeri haklara ilişkin yasal yükümlülüklerden kurtulmayı amaçlamaktadır (Berg et al., 2018: 49). Çoğu hukuk sisteminde çalışmaya ilişkin temel haklar işçi statüsünde çalışanlarla sınırlandırıldığı için bağımsız statüdeki platform çalışanları tümüyle korumadan yoksun kalmaktadır. Bu sorun, özellikle gelişmiş ülkelerde yoğun tartışmaların ve davaların konusunu



oluşturmaktadır. 2016 itibariyle ABD’de platform işçilerinin kendi hesabına çalışan olarak sınıflandırılmasının hatalı olduğu iddiasıyla yüzlerce dava açılmıştır. Avrupa çapında da platformlar ile çalışanlar arasındaki ilişkinin bağımlılığa dayanıp dayanmadığı ve taraflar arasında ne tür bir bağımlılık olduğu konusunda görüş birliği yoktur. Bununla birlikte, 2016’da İngiltere’deki bir iş mahkemesi aldığı kararla, Uber’in sürücülerinin kendi hesabına çalışanlar değil, asgari ücret, hastalık ödeneği ve ücretli hafta tatili hakkına sahip düzenli çalışan işçiler olduğuna hükmetmiştir. Ancak birçok Avrupa ülkesinde, platform çalışanları kendi hesabına çalışan olarak kabul edilmektedir (Kilhoffer et al., 2017: 24; de Groen et al., 2017: 45-46).

Dijital Eğretilik

Platformlar, istihdamın giderek eğreti hale gelmesine neden olmaktadır (Chesalina, 2017:4; Drahokoupil & Fabo, 2016: 4). Eğretilik, ücretli ve kendi hesabına çalışma arasındaki sınırın belirsizleşmesinden kaynaklanmaktadır. Böylece girişimcilik riskleri çalışanlara aktarılmaktadır (Degryse, 2016: 35). Platform ekonomisi de çalışanlara risk aktarımını içermekte, çoğu zaman risklerin iki taraflı olmadığı sanal çalışma türleri, eğreti çalışma koşulları ile belirginleşmektedir. Bu durum, sosyal politika için yeni meydan okumayı oluşturmakta ve “dijital eğretilik” olarak anılmaktadır (Eichhorst & Rinne, 2017: 7; Chesalina,2017: 4; Briziarelli, 2019: 824).

Dijital eğretilik, platform ekonomisi ile küreselleşmenin işgücü piyasasında yarattığı eğilimler arasındaki yakın bağı



bir kez daha gözler önüne sermektedir. Gerçekten, sıfır saatlik sözleşmelerle, çağrı üzerine veya rastlantısal çalışma gibi esnek çalışma türlerine benzer biçimde, kitle çalışması ve isteğe bağlı çalışma gibi sanal çalışma türlerinde de riskler işverenden işçilere aktarılmaktadır (de Stefano, 2016: 2; Chesalina, 2017: 4). Oysa sanal çalışanlar, platform karşısında karını en üst düzeye çıkarmak üzere eşit pazarlık koşullarına sahip girişimciler değil, aksine çok uzun bir sanal iş arayanlar listesinde birbirleri yerine konabilir konumda olan işgücüdür. Bu nedenle, sanal çalışanların mevzuat ve yargı kararlarındaki işçi tanımına uymamaları, işçi olmaktan doğan risklerle karşı karşıya kalmadıkları anlamına gelmemektedir (Todoli'-Signes, 2017: 32). Bununla birlikte, çevrimiçi işletmeler kendilerini işveren olarak değil, platformlar, ağlar, piyasalar veya araçlar olarak nitelendirmektedir. Bu yüzden çalışanların işsizlik, yaşlılık, iş kazası ve meslek hastalığı gibi sosyal güvenlik alanındaki riskler karşısında kendi kendisini koruması gerekmektedir (Degryse, 2017: 35; Briziarelli, 2019: 824).

Üstelik platform çalışanlarının kendilerini sürekli olarak çok çeşitli müşterilere “değerli mallar” (!) gibi tanıtılmaları ve tek seferlik her bir görev için beğeniye sunmaları beklenmektedir. Sonuç olarak çalışanlar salt müşteriler tarafından seçilmeyi bekleyen bir “katalog ürünü” (!) durumuna düşürülmekle kalmamakta, aynı zamanda eğreti, itibarsız ve gelecek vadetmeyen bir istihdama da tutsak edilmektedir (Drahokoupil, 2016: 4). Gerçekten, platform ekonomisi işgücünü 7 gün ve 24 saat boyunca neredeyse dünyanın her yerinde ulaşılabilir olan ve çok düşük ücret düzeyinden ça-



İşmaya hazır bir “kitle” haline getirmiştir (Degryse, 2017: 2 & Berg et al, 2018: 5, 8). Anketler, platform çalışanları arasında yaşanan “tabana doğru yarış” hakkında fikir vermektedir. 26 yaşındaki Filipinli bir sanal asistanın ifadesi şöyledir: “Önce saat ücretimi 8 ABD doları olarak ayarlamıştım, çünkü bu önceki müşterimin bana ödediği miktardı. Ancak iş bulmakta oldukça zorlandım ve 4 dolara düşürdüm. Sanırım şu anda 3.50 dolar olarak belirlemem gerekiyor. Yani, çok fazla davet almazsanız, beklentilerinizi azaltmaktan başka çareniz yok sanırım.” (Aloisi, 2016 & Todolí-Signes, 2017).

Ücret

Platform çalışanları basit işler için düşük ücretler almaktadır. Örneğin, AMT gibi bazı çevrimiçi platformlarda, kullanıcılar genellikle bir resimdeki objeleri saptamak gibi görevleri çok düşük bir bedel (1 sent) karşılığında yerine getirmektedir. Bu bilgi, Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ) tarafından 2017’de yayımlanan raporda da doğrulanmıştır. Beş büyük platformun çalışma koşullarının incelendiği ankette katılımcılara olağan koşullarda bir haftada kitle çalışması için kaç saat harcadıkları ve ne kadar gelir elde ettikleri sorulmuştur. Ancak kitle çalışması için harcanan zamanın tamamının ücret karşılığı ödenmediğinden, ankette “ücretli çalışma” ve “ücretsiz çalışma” için harcanan zaman arasında ayırım yapılmıştır. Kitle çalışmasında çalışanların salt ücretli çalışma yani, ücret karşılığı ödenen görevleri yerine getirmek için zaman ayırması yeterli olmamaktadır. Aynı zamanda ücretsiz çalışma, yani görev/iş arama, aranan nitelikleri kazanma, çevrimiçi forumlarda talep/ihtiyaç sahiplerini araştırma, istekte bulunanlar veya



müşterilerle temasa geçme ve yorum bırakmanın yanı sıra, karşılığı ödenmemiş/reddedilmiş görevler/sonuç olarak teslim edilmemiş görevler için de zaman harcaması gerekmektedir. Bu ayrıma dayanılarak, saatlik ücret gelirineline ilişkin iki tür hesaplama yapılmaktadır. Birinde salt ücretli çalışma için harcanan süre, diğerinde ise ücretli ve ücretsiz çalışma için harcanan toplam süre dikkate alınarak elde edilen gelir hesaplanmıştır. Buna göre, salt ücretli çalışma dikkate alındığında bir çalışan saatte ortalama 4,43 ABD doları gelir elde ederken, ücretli ve ücretsiz çalışma birlikte dikkate alındığında saat başına ortalama gelirin 3,29 ABD dolarına düştüğü görülmüştür (Berg et al, 2018: 49).

Platformlar dikkate alındığında, ücretli çalışma için harcanan zamana göre çalışanların saat başına 2,65 ABD doları (CrowdFlower) ile 8,51 ABD doları (AMT USA) arasında gelir elde ettiği hesaplanmıştır. Ücretsiz çalışma için harcanan zamana göre hesaplandığında ise, ortalama gelirin düştüğü ve 1,95 ABD doları (CrowdFlower) ile 6,54 ABD doları (AMT USA) arasında olduğu görülmüştür. Ülkeler dikkate alındığında ise 2017 yılında Amerikalı kitle çalışanlarının AMT'deki ortalama (ücretli ve ücretsiz çalışma için harcanan zaman ayrımı yapılmaksızın) gelirlerinin 2015'e kıyasla daha yüksek, buna karşılık, Hintli işçilerin AMT'deki ortalama gelirlerinin, 2017'de 2015'e kıyasla daha düşük olduğu belirlenmiştir. CrowdFlower'daki çalışanlar için de salt ücretli çalışmaya harcanan zamana göre gelir hesaplandığında 2015 yılında daha yüksek olduğu görülmüştür. Ayrıca UÇÖ'nün yaptığı araştırmanın bulgularına göre, çalışanların önemli bir bölümünün geliri yerel asgari ücretten



düşüktür. Örneğin, salt ücretli çalışma dikkate alındığında 2017’de AMT’de Amerikalı işçilerin yaklaşık yüzde 48’i, 7,25 ABD doları olan federal asgari ücretten daha az gelir elde etmekte ve salt ücretsiz çalışma hesaplandığında ise bu oran yüzde 64’e yükselmektedir (Berg et al, 2018: 50).

AMT’de iki yıl boyunca yaklaşık 2.500 çalışanın günlük verilerini izleyen bir eklenti üzerinden yapılan araştırmada, ücretsiz çalışma hesaba katıldığında, medyan saat ücretinin 2 ABD doları ve ortalama saat ücretinin de 3,13 ABD doları olduğu saptanmıştır. Araştırma ayrıca, çalışanların yalnız yüzde 4’ünün saatte 7,25 ABD dolarının üzerinde gelir ettiğini, geri kalanların ise gelir düzeyinin asgari ücretin altında kaldığını ortaya çıkarmıştır. Alman platform Clickworker, saatlik ücret düzeyini ortalama 9 ABD doları olarak ilan etmiştir. Bu, 1 Ocak 2017’den itibaren uygulanan 8,84 Avro’luk saatlik asgari ücreti karşılamaktadır. Ancak ankete göre, Clickworker’daki ortalama ücret düzeyi, ücretli çalışma için saatte 4,6 ABD dolarıdır. Ankete katılan Clickworker’ların yalnız yüzde 11’i ücretli çalışmanın her bir saati için 9 ABD doları veya daha fazla kazandığını bildirmiştir; hem ücretli, hem de ücretsiz çalışma hesaba katılırsa, bu oran yüzde 7’ye düşmektedir (Berg et al, 2018: 50). Çoğu platform çalışanı düzenli gelirlerini artırmak için platformları kullanıyor gibi görünse de AB’de platformların bir milyonu aşan çalışanın asıl gelir kaynağı olduğu öngörülmektedir (Drahokoupil & Jepsen, 2017: 105).



Sendikal Örgütlenme

Platform ekonomisinde işlerin ve iş ilişkilerinin uğradığı değişim nedeniyle sosyal tarafların geleneksel rollerini sürdürebilmesi kolay değildir. Her şeyden önce, platform çalışanlarının sendikal örgütlenmesinin önünde pek çok güçlük vardır. Bunların başında, dijital çalışmanın işin bir işyerine bağlı olmaksızın görülebilmesi ve işçi-işveren ayrımının belirsizleşmesinden doğan atipik niteliği gelmektedir (Akgüç et al., 2018: 14). Bundan dolayı gig işlerde çalışanların sendikal hakları çoğu ülkede son derece tartışmalıdır (Aloisi, 2016: 679). Kendi hesabına çalışanlar olarak işçi sendikaları tarafından temsil edilememekte ve toplu iş sözleşmelerinin kapsamı dışında tutulmaktadır (Akgüç, et. al., 2018: 6). Bu konuda Fransa bir istisna oluşturmaktadır. 8 Ağustos 2016 tarihli Yasa ile platform çalışanlarının sendikal örgütlenme ve toplu eylem haklarına sahip oldukları açıkça kabul edilmiştir. İsviçre’de ise 2017’de platform işçilerinin ilk protesto eylemi, ülkenin en büyük sendikası olan Unia’nın desteğiyle başarıya ulaşmıştır; kuryelerin çalışma koşulları iyileştirilmiştir ve artık kendi hesabına çalışan kabul edilmemektedirler (Vandaele, 2018: 10). Ayrıca UÇÖ’nün 87 ve 98 sayılı sözleşmelerinden, Avrupa Sosyal Şartı’nın 6. maddesine kadar çalışmaya ilişkin çeşitli düzenlemelerde temel ilke olarak kendi hesabına çalışanların örgütlenme özgürlüğü ve toplu pazarlık hakkı dahil sendikal hakları açıkça tanınmıştır (Countouris, 2019: 38).

Platform ekonomisinde atipik çalışanların sendikaya üye olma eğiliminin düşük olması bir başka güçlüktür. Küreselleşmeyle birlikte yaygınlaşan atipik çalışmanın iş



güvencesi içermediği için çalışanları sendikalardan uzaklaştırdığı bilinmektedir. Ancak iş güvencesizliğine, atipik çalışanların dağınık halde olması ve işgücü devrinin yüksekliği gibi platform ekonomisine özgü güçlükler de eklenmiştir. Benzer biçimde çeşitli ülkelerden platform çalışanlarının eğilimlerini belirlemek için yapılan görüşmelerde ilginç bulgulara ulaşılmıştır. Bu görüşmeler sırasında çalışanlar örgütlenme toplantılarına katılmak yerine, gelirlerini artırmak için başka bir görevi tamamlamaya zaman ayırmayı tercih ettiklerini belirtmişlerdir (Akgüç et al., 2018: 6; Kilhoffer et. al., 2017: 28).

Bu bağlamda, platform çalışanlarının sendikaya üyeliğinin yararları hakkında bilgi ve deneyim eksikliği örgütlenmenin önündeki en büyük güçlüktür (Akgüç et al., 2018: 14). Gerçekten, platform çalışanları ve gig işlerde çalışanlara ilişkin yasal kısıtlamalardan kaynaklanan örgütlenme güçlükleri, dijital işgücü piyasalarının yalıtılmış yapısıyla daha da artmaktadır. Çalışanlar genellikle bağımsız ve bağlantısız, tek başlarına, geniş bir coğrafyaya dağılmış ve birbirleriyle doğrudan rekabet halindedir. Ayrıca gig işler çok kısa süreli veya çok küçük bir görevin tamamlanmasına bağlı olduğu için çevrimiçi emek platformlarının işgücü devri çok yüksektir. Çalışanların değişik sektörlerde çeşitli “gig” işlere uzun süre kalma niyeti taşımadan girmesi ve çıkması, ortak çıkarlara dayalı bir topluluk oluşturma eğilimlerini zayıflatmaktadır. Bu tür özellikler çalışanların bulunmasını, ulaşılmasını ve üye kaydedilmesini güçleştirebileceği için örgütlenme çabalarını kısıtlamaktadır (Johnston & Land-Kazlauskas, 2019: 3-4).



Sosyal Güvenlik

Dijital çalışma salt iş hukuku değil, aynı zamanda sosyal güvenlik hukuku açısından da riskleri beraberinde getirmektedir. Sisteme dahil olmadıklarından çalışanlar sosyal güvenlikten büyük ölçüde yoksun kaldıkları gibi, sosyal güvenlik sistemlerinin mali yönden sürdürülebilirliği de güçleşmektedir.

Sosyal güvenlik sistemleri, istikrarlı ve belirsiz süreli tipik iş ilişkisine göre tasarlanmıştır. Kısmi süreli veya geçici çalışanlar, gelir ve asgari prim koşullarını yerine getirdikleri sürece tipik çalışanlarla aynı koşullarda sigortadan yararlanmaktadır. Ancak formel olarak kendi hesabına çalışan veya işçi statüsünde olsalar bile, salt belirli görevler için yapılan çok kısa süreli sözleşmelerle (gig işlerde) çalışanların prime dayalı sigorta sisteminin gereklerini karşılamaları kolay değildir (OECD, 2018: 2).

Bu anlamda, görünürde kendi hesabına çalışan, gerçekte ise başkasına bağımlı olan bu kişileri sisteme dahil etmek güç, hatta olanaksızdır. Her şeyden önce, işveren primlerinden kimin sorumlu olması gerektiği belli değildir. Kendi hesabına çalışanların hem işveren, hem de çalışan primini ödemesi çoğunun gelirleri düşük düzeyde olduğundan gerçekçi değildir. Örneğin, Fransa'da kendi hesabına çalışan dört kişiden biri yılda 12.000 Avro'dan az kazanmaktadır. Bununla birlikte, bu tür çalışanlara prim desteği verilmesinin hatalı olacağı ve adaletsizliğe yol açacağı ileri sürülmektedir. Ayrıca gelir düzeyleri düşük olduğu için



yaşlılık aylığı gibi uzun dönemli sigorta dallarının primlerini ödeme güçlüğü çekeceklerdir (OECD, 2018: 2).

Kendi hesabına çalışanların gelirleri hem yetersiz hem de istikrarsızdır. İşin görülmesi ile ödeme arasında uzun süreli gecikmeler yaşanabilmekte veya talepteki dalgalanmalar nedeniyle düzenli aralıklarla ödeme yapılamamaktadır. Bu nedenle, primler (ve haklar) yıllık temelde belirlenmiş olsa bile, katılımcılar kötü geçen yıllarda ödeme yapmakta zorlanabilmektedir (OECD, 2018: 3).

Çalışanların sosyal güvenlikten yoksun kalması, dijital çalışmanın ya da kitle çalışmasının “asıl iş” olması halinde daha büyük bir sorun oluşturmaktadır. Başta yaşlılık olmak üzere, diğer sosyal güvenlik dalları için prim ödeme kapsam ve kapasitesi sınırlı kalmaktadır (Chesalina, 2017: 5).

Kendi hesabına çalışanlar için sigorta dalları arasında en az yararlanılabilen işsizlik sigortasıdır. İşten çıkarıldıklarını kanıtlamaları gerektiğinde, bunu doğrulayacak işverenleri yoktur. Bu nedenle, irade dışı işsiz olup olmadıklarının anlaşılması güçtür. İş arama çabalarının izlenmesi de tipik çalışanlardan daha zordur. Kendi hesabına çalışanlar düzenli gelir elde edemediğinden gelir testi ile yardımlara uygun olup olmadıklarının saptanması güçtür (OECD, 2018: 3).

Bu koşullar altında dijitalleşme, primli sosyal güvenlik programlarının mali yönden sürdürülebilirliğini güçleştirmektedir. Ayrıca sosyal güvenlik sistemine düzenli çalışanlar için prim ödeyen işletmeler ile kendi hesabına çalış-



şanları tercih eden ve kendilerini işveren olarak görmeyen platform işletmeler arasında sosyal sigorta yükümlülüklerini işçiye aktarmaya dayalı bir haksız rekabet ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla kendi hesabına çalışmanın artışı, ilke olarak sosyal güvenlik sistemini zayıflatabilecektir (Chesalina, 2017: 3).

Dijital Sosyal Güvenlik Sistemi

Dijitalleşme, sosyal güvenlik sisteminin yararına kullanılabilir. UÇÖ istihdam departmanı tarafından yapılan bir çalışmada “Dijital Sosyal Güvenlik (DSG)” sistemi, esnek ve uygulanabilir bir sistem olarak sunulmuştur. Platform çalışanlarının kişisel DSG hesabına, karşılaştırılan ücretin sabit bir oranı otomatik olarak ödenebilecektir. Bu oran, ücretin üzerine eklenebilecek veya ücretten kesinti yapılabilecek ya da her ikisinin karışımından oluşabilecektir. Bu basit “kazandığın kadar öde mekanizması”, ayda bir kere DSG hesaplarından ülkeden ülkeye öteki ulusal sosyal güvenlik sistemlerine de aktarılabilir. İstenirse, ikamet yerine veya uyrukluğa göre aktarma yapılabilecektir. DSG primlerinin farklı sigortalara nasıl dağıtılacağına karar verilmesi ve buna karşılık gelen edimlerin karşılanması gibi sorunlar da var olan yapılar içerisinde çözülebilecektir. DSG hesap sistemi, UÇÖ veya Dünya Bankası gibi uluslararası bir kuruluş tarafından yönetilebilir. Böylece, bütün sigortalılar ve sosyal güvenlik sistemleri arasında işlem temelinde sağlanması olanaksız olan doğrudan eşgüdüm sağlamanın yerini, platformlardaki otomatik mekanizmanın alması çözüm önerisi olarak sunulmaktadır (Weber, 2018: 3).



Robotların Vergilendirilmesi

Bir başka öneri, robotların “vergilendirilmesi” ve elde edilecek gelirin robotlaşma nedeniyle işsiz kalanların eğitimi ve yeniden istihdamı için kullanılmasıdır. Avrupa Parlamentosu’nda, robotların hızlı yayılma sürecinin düzenlenmesi için AB çapında yasama çağrısı yapan bir karar kabul edilmiştir. Parlamento’daki görüşmeler sırasında hukuk komitesi tarafından en karmaşık özerk robotların “elektronik kişiler” olarak sınıflandırılmasını isteyen bir taslak önerge sunulmuştur. Önergede, bu tür robotların yasal yükümlülüklerini karşılamak üzere kurulacak bir fona bağlanması gerektiği ve sahiplerinin sosyal güvenlik primlerinden sorumlu tutulabileceği belirtilmiştir. Ancak yerlerine robot ikame edilen işçilere destek sağlanması veya yeniden eğitilmeleri için kaynak oluşturulması amacıyla robotların vergilendirilmesi önerisi karara dahil edilmemiştir. Vergi açısından, insan emeğinin yerini robotlar aldığı anda, işverenlerin sosyal güvenlik primlerinden sağladıkları tasarrufu beyan etmesi önerisi dile getirilmiştir (Konkolewsky, 2017: 27; ISSA, 2016: 31).

Yeni Sosyal Güvenlik Dijital Bilgi Değişim Sistemi

AB, sosyal güvenlik kurumları arasındaki bilgi alışverişini güvenli bir şekilde hızlandıracak ve basitleştirecek bir elektronik sistem geliştirmiştir. Sosyal Güvenlik Dijital Bilgi Değişimi (Electronic Exchange of Social Security Information) sistemi AB üye devletlerinin yanı sıra İzlanda, Lihtenştayn, Norveç ve İsviçre’deki yaklaşık 15.000 sosyal güvenlik birimi ile elektronik olarak bağlanacaktır. Elektro-



nik işlemler, bu ülkelerin çoğunda çalışan ve oturan kişiler yararına kağıt üzerinde yapılan işlemlerin yerini alacaktır. Örneğin, kariyeri boyunca Estonya, Fransa ve İtalya'da çalışan ve İtalyan sosyal güvenlik kurumundan yaşlılık aylığı talep eden sigortalı için, bu kurum emeklilik hesabında sistem aracılığıyla Estonya ve Fransa sigorta birimleri ile iletişime geçecektir. Elektronik işlemler, hastalık, analık, ana baba ödenekleri, aile yardımları, yaşlılık aylığı, erken emeklilik ve malullük ödenekleri, işsizlik ödenekleri, dul ve yetim aylıkları, işgöremezlik ödenek ve tazminatlarını kapsayacaktır (EC-EESSI, 2017). 2019'dan itibaren bütün katılımcı ülkeler zorunlu olarak sisteme bağlanmıştır.

İsteğe Bağlı Sosyal Güvenlik Programları

Bazı ülkeler, atipik çalışanları sosyal güvenlik sistemi kapsamına dahil etmek için isteğe bağlı programları tercih etmiştir. Avusturya, 2009'da kendi hesabına çalışanlar için gönüllü işsizlik sigortası seçeneği oluşturmuş ve İspanya 2014 yılında kendi hesabına çalışanların işsizlik sigortasından isteğe bağlı olarak yararlanabilmesini sağlamıştır (OECD, 2018: 4). Ancak bütün gönüllü programlarda olduğu gibi, bu programlar da üyelerin karşı ayıklama (adverse selection) ile seçilmesinden dolayı risk altındadır. Buna göre, riski en yüksek olan işçiler, programa katılım konusunda en istekli olanlardır ve bu da risk paylaşımını güçleştirmektedir (ISSA, 2019: 9).

İsveç 2007-2008 yıllarında işsizlik sigortasında (risk) dercelendirme yöntemine geçerek, primleri ortalama yüzde 300 artırmıştır. Ancak isteğe bağlı İşsizlik Sigortası Fonları-



20. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi

na üyelik yaklaşık yüzde 10 oranında düşmüştür. Fondan ayrılanların harcaması en düşük üyeler olduğu görülmektedir. Bu üyeler, bütün yaş grupları arasında işsizlik riski en düşük olan 60 yaş üstündeki çalışanlar ile işsizlik riskinin yüksek olmasına karşın, işsizlik süreleri çok kısa ve gelir düzeyleri düşük olan ve dolayısıyla edimlerden asgari düzeyde yararlanan 25 yaş altındakilerdir (OECD, 2018: 4). Esasen bütün bulgular, isteğe bağlı sigortanın ancak kısmi bir çözüm olabileceğini göstermektedir (ISSA, 2019: 9).

Kanada'da 2010'dan bu yana kendi hesabına çalışanlar, analık ve ana baba edimlerine, hastalık yardımlarına ve hasta aile üyeleri için tedavi/bakım yardımlarına erişmek üzere Kendi Hesabına Çalışanlar İçin Özel Yardımlar (Special Benefits for Self-employed Workers - SBSE) programına gönüllü olarak katılabilmektedir. Yardımlar ve prim oranları, bağımlı çalışanlarla aynıdır ve işveren primleri devlet tarafından sübvansede edilmektedir. 2011'de ilk yıl yardımlar ödenmiş, ancak primler bütün ödemelerin üçte birinden daha azını karşılamıştır. Programın 2016 yılı değerlendirilmesinde, karşı ayıklamanın güçlü göstergeleri bulunmuştur. Buna göre, taleplerin dörtte üçünden fazlası analık ve ebeveyn yardımlarına yönelmiştir. Programı seçenlerin üçte ikisi kadındır ve kendi hesabına çalışanların yüzde 43'ünü oluşturmaktadır. Yine kendi hesabına çalışanların üçte biri 25-44 yaşları arasındayken, isteğe bağlı programa katılanların üçte ikisi aynı yaş grubundadır. İsteğe bağlı programı tercih edenlerin gelirlerinin, diğer kendi hesabına çalışanlardan önemli ölçüde düşük olduğu görülmüştür (OECD, 2018: 4).



Avusturya’da kendi hesabına çalışanlar kısa süreli hastalık halinde gelir bağlama programına katılabilmektedir. Programa katılanlar, kendi hesabına çalışanların yaklaşık yüzde 8’ini oluşturmuştur. 2016 yılında, sigortaya yeni katılanların yarısına yakını yardım almıştır ve ortalama yardım süresi, (zorunlu sigortalı olan) bağımlı çalışanlar arasındaki ortalama hastalık izni süresinin yaklaşık iki katıdır (22 gün). Programın açık vermesi nedeniyle, asgari yardım miktarı 2017 yılında önemli ölçüde azaltılmıştır. İsteğe bağlı sosyal koruma programlarının, ancak kapsama oranları çok yüksek olduğunda finansal olarak uygulanabilir olacağı öngörülmektedir. Bununla birlikte, bazı durumlarda çalışanların sosyal koruma için daha fazla para ödemeyi kabul etme eğiliminde olduğu belirtilmektedir (OECD, 2018: 4-5).

SONUÇ

Dijitalleşme işgücü piyasasını yeniden biçimlendirmektedir. Dijital platformlar ile karmaşık robot ve yazılımların otomasyonu artırması işleri değişime uğrattırırken, çalışmaya ilişkin geleneksel ayırım ve tanımları belirsiz hale getirmektedir. Çünkü dijital emek platformlarının yenilikçi niteliği ve önemi, dijital iletişim yöntemleri ve altyapıdan daha çok, yeni yönetim stratejilerinden ileri gelmektedir. İşletmeler, dijital teknolojiyi kullanarak işleri Taylorist bir anlayışla nitelik gerektirmeyen çok küçük parçalara ayırarak artık düzenli bir gelir kaynağı olmaktan çıkarmaktadır. Böylece çalışmayı geleneksel anlamı dışında sıradan bir eyleme dönüştürmektedir. Dijital çalışma, çalışanın işçi sayılmadığı için çalışmaya ilişkin haklardan yararlanamadığı, ça-



lıştırmanın işveren olduğunu inkar ettiği için elde ettiği karı meşrulaştıracak yükümlülüklerden kurtulduğu bir çalışma biçimi olarak yaygınlaşmaktadır.

Çalışmaya ilişkin geleneksel ayrımların belirsizleşmesi, işgücü piyasasının düzenleyici çerçevesini de geçersiz kılmaktadır. Bunun anlamı salt çalışanları koruyan kurumların zayıflaması değil, aynı zamanda ücretli çalışma statüsünün hukuksal dayanaklarının da yok olmasıdır. Bu anlamda dijitalleşmenin işgücü piyasasına etkisi, küreselleşmeyle artmaya başlayan eşitsizlik, eğretilik, güvencesizlik ve kutuplaşma gibi eğilimlerin yeniden üretilmesi ile sınırlı değildir. Bunun ötesinde, ücretli çalışmanın yerini kendi hesabına çalışmanın almasından ileri gelen yeni risklere yol açmasıdır.

KAYNAKÇA

- Akgüç, M., Beblavy, M. & Kilhoffer, Z. (2018). Industrial Relations and Social Dialogue in the Age of Collaborative Economy (IRSDACE). Comparative Report, December.
- Aloisi, A. (2016). Commoditized Workers: Case study research on labor law issues arising from a set of “on-demand/gig economy” platforms. Comparative Labor Law and Policy Journal, Vol. 37, No. 3, s. 653-690.
- Berg, J., Furrer, M., Harmon, E., Rani, U. & Silberman, M.S. (2018). Digital labour platforms and the future of work: Towards decent work in the online World. International Labour Office, Geneva.



- Briziarelli, M.(2019). Spatial politics in the digital realm: the logistics/precarity dialectics and Deliveroo's tertiary space struggles. *Cultural Studies*, Vol. 33, No. 5, s. 823-840.
- Brynjolfsson E., McAfee A. (2014). *The second machine age. work, progress and prosperity in a time of brilliant technologies*. W. W. Norton and Company, New York.
- Chakravorti, S., Roson, R.(2006). Platform competition in two-sided markets: the case of payment networks. *Review of Network Economics*, Vol. 5, Issue 1, March, s. 118-142.
- Cherry, M. (2009). Working for (virtually) minimum wage: applying the fair labor standards act in cyberspace, *Alabama Law Review*, Vol. 60, No. 5, s. 1077-1110.
- Chesalina, O. (2017). Platform economy as a challenge for social security in germany. Paper prepared for presentation at the '5th Conference of the Regulating for Decent Work Network' at the International Labour Office Geneva, Switzerland, 3-5 July.
- Countouris, N., de Stefano, V. (2019). New trade union strategies for new forms of employment. *European Trade Union Confederation (ETUC)*, Brussels.
- De Backer, K., Flaig, D.(2017). The future of global value chains Business as usual or "a new normal"? *OECD Science. Technology and Innovation Policy Papers*, No. 41, OECD Publishing.
- De Groen, W. P., Lenaerts, K., Bosc, R. & Paquier, F. (2017). *Impact of digitalisation and the on-demand economy on labour markets and the consequences for employment and industrial relations Final Study*. *European Economic and Social Committee*, Brussel.



- De Stefano, V. (2016). The rise of the “just-in-time workforce”: On-demand work, crowdwork and labour protection in the “gig-economy. Conditions of work and employment series No. 71, International Labour Office, Geneva.
- Degryse, C. (2017). “Shaping the world of work in the digital economy,” Foresight Brief, 01 – January 2017, European Trade Union Institute (ETUI), Brussels.
- Degryse, C. (2016). Digitalisation of the economy and its impact on labour markets. Working Paper 2016.02, European Trade Union Institute, Brussels.
- Drahokoupil, J., Fabo, B. (2016). The platform economy and the disruption of the employment relationship. ETUI Policy Brief, European Economic, Employment and Social Policy, No. 5, 2016.
- Drahokoupil, J., Jepsen, M. (2017). The digital economy and its implications for labour, Transfer, Vol. 23, No. 2, s. 103–119.
- EC; Electronic Exchange of Social Security Information system - EESSI (2017), Factsheet <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=869&furtherNews=yes&newsId=2836> (10.05.2019)
- Eichhorst, W., Hinte, H., Rinne, U. & Tobsch, V. (2016). “How Big is the Gig? Assessing the Preliminary Evidence on the Effects of Digitalization on the Labor Market,” IZA Policy Paper No. 117, October.
- Eichhorst, W., Rinne, U. (2017). Digital Challenges for the Welfare State. Institute of Labor Economics (IZA) Policy Paper No. 134, November.



- Eurofound (2018) Game changing technologies: Exploring the impact on production processes and work Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Evans, D.S. (2003). Some Empirical Aspects of Multi-Sided Platform Industries. *Review of Network Economics*, No. 2, 2003, s. 191-209.
- Farrel, D. & Greig, F. (2016). Paychecks, Paydays, and the Online Platform Economy. *Big Data on Income Volatility*. The JP Morgan Chase Institute. Washington D.C..
- Fernández-Macías, E. (2018). Automation, digitalisation and platforms: Implications for work and employment. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Graham, M., Hjorth, I. & Lehdonvirta, V.(2017). Digital labour and development: impacts of global digital labour platforms and the gig economy on worker livelihoods. *Transfer*, Vol. 23, No. 2, s. 135–162.
- Granieri, M. (2011).Two-Sided Markets and the Credit Card Industry: Are Antitrust Authorities Missing the Big Picture?. *SSRN Electronic Journal*, August, 1-32.
- Huws, U. (2007). Defragmenting: towards a critical understanding of the new global division of labour. *Work Organisation, Labour and Globalisation*, Vol. 1, No. 2, s. 1-4.
- Huws, U.,& Joyce, S. (2016). The economic and social situation of crowd workers and their legal status in Europe, *International Labor Brief*, Vol. 14, No. 8, s. 9-18.
- Ilsøe, A. (2017). The digitalisation of service work – social partner responses in Denmark, Sweden and Germany, *Transfer*, Vol. 23, No. 3, s. 333–348.



- industriAll. Digitalising manufacturing whilst ensuring equality, participation and cooperation, Policy Brief 2015-07. http://www.industriall-europe.eu/database/upload/pdf/2015112PolicyBrief_2015-07_DigitisationOfManufacturing-EN.pdf (10.07.2020)
- ISSA (2016). 10 Global Challenges for Social Security. Developments and Innovation. International Social Security Association. http://praha.vupsv.cz/fulltext/ul_2036.pdf (19.5.2019)
- ISSA (2019). 10 Global Challenges for Social Security. Europe. International Social Security Association. <https://ww1.issa.int/sites/default/files/documents/publications/2-10-Challenges%20Europe%202019-WEB-254965.pdf> (11.03.2020)
- Johnston, H. & Land-Kazlauskas, C. (2019). Organizing On-Demand: Representation, Voice, and Collective Bargaining in the Gig Economy. Conditions of Work and Employment Series No. 94, International Labour Office, Geneva.
- Kehal, H. S., & Singh, V. P. (2004). Digital Economy: Impacts, Influences and Challenges. Idea Group Publishing, London.
- Kilhoffer, Z., Lenaerts, K. & Beblavy, M. (2017). The platform economy and industrial relations: Applying the old framework to the new reality. CEPS Research Report No. 2017/12, August.
- Konkolewsky, H.-H. (2017). Digital economy and the future of social security. Administration, Vol. 65, No. 4, s. 21–30.
- Srnicek, N. (2017). Platform Capitalism. Polity Press, Malden.
- OECD (2018). “The Future of Social Protection: What works for non-standard workers?”. Policy Brief on the Future of Work. <https://www.oecd.org/employment/future-of-social-protection.pdf>. (15.5.2019).



- OECD (2019) *Employment Outlook 2019: The Future of Work, Highlights*. OECD Publishing, Paris.
- Pulignano, V. (2019). *Work in deregulated labour markets: a research agenda for precariousness*. Working Paper 2019.03, European Trade Union Institute, Brussels.
- Servoz, M (2019). *The Future of Work? Work of The Future! On how artificial intelligence, robotics and automation are transforming jobs and the economy in Europe*. European Commission.
- Todoli'-Signes, A. (2017). *The 'gig economy': employee, self-employed or the need for a special employment regulation?*. *Transfer*, Vol. 23, No. 2, s. 193–205.
- Todoli'-Signes, A. (2017). *The end of the subordinate worker? Collaborative economy, on-demand economy, Gig economy, and the crowdworkers' need for protection*. *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Volume 33, Issue 2, s. 1-3.
- Valenduc, G. & Vendramin, P. (2016). *Work in the digital economy: sorting the old from the new*. Working Paper 2016.03, European Trade Union Institute, Brussels.
- Valenduc, G. & Vendramin, P. (2017). *Digitalisation, between disruption and evolution*. *Transfer*, Vol. 23, No. 2, 2017, s. 121–134.
- Vandaele, K (2018). *Will trade unions survive in the platform economy? Emerging patterns of platform workers' collective voice and representation in Europe*. European Trade Union Institute, Working Paper 2018.05, Brussels.



- Weber, E. (2018). Setting out for Digital Social Security. Research Department Working Paper No. 34, International Labour Office, September.
- Webster, J. & Randle, K. (2016). Positioning Virtual Workers Within Space, Time, and Social, Dynamics. (in) Virtual Workers and the Global Labour Market. Ed. by Juliet Webster, Keith Randle, Palgrave/McMillan Springer, London, s. 3-35.



SİGORTA PRİMİNE ESAS KAZANCIN TESPİTİNDE YASAL ASGARİ ÜCRETİN DİKKATE ALINMAMASININ SONUÇLARI

Özkan BİLGİLİ¹

Özet

Ülkemizde, tespit edilen yasal asgari ücretin uygulanmasında önemli bir sorun bulunmaktadır. Bu sorun, hem hizmet akdi ile çalışan sigortalıların ücretleri hesaplanıp ödenirken hem de prime esas kazançları tespit edilirken yaşanmaktadır.

4857 sayılı İş Kanunu ve Asgari Ücret Yönetmeliği geçince asgari ücret günlük olarak tespit edilip Resmi Gazetede yayımlanmaktadır. Uygulamada ise sanki böyle bir tespit yokmuş gibi başka bir söyleyişle asgari ücret aylık belirleniyormuş gibi hareket edilmektedir. Otuz günlük asgari ücret tutarı aylık asgari ücret olarak dikkate alınmakta ve neredeyse tüm ücretlendirme işlemleri bu kabul üzerinden yapılmaktadır. Bu kabulün doğal sonucu olarak da, herhangi bir eksik çalışma günü olmadığı halde asgari ücretle çalışan sigortalılara 31 gün çeken takvim aylarında 31 günlük asgari ücret yerine 30 günlük asgari ücret hesaplanmakta ve ödenmektedir. Böylece asgari ücretle çalışan sigortalı bir yılda toplam 7 günlük asgari ücret kaybına uğramaktadır.

1 Doç. Dr. İzmir Demokrasi Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi İnsan Kaynakları Yönetimi Bölümü ozkan.bilgili@idu.edu.tr



Bu yaklaşıma paralel olarak, asgari ücretle çalışan sigortalıların prime esas kazançları da 31 gün çeken takvim aylarında eksik hesaplanmakta ve SGK'ye eksik bildirge edilmektedir. Uygulamanın bu şekilde sürmesi ise SGK'nin sigorta primi, İŞKUR(İşsizlik Sigortası Fonu)'un işsizlik sigortası primi, Gelir İdaresinin gelir ve damga vergisi kaybına sebep olmaktadır. Uygulamanın bu şekilde sürmesi, sigortalılar açısından ise daha düşük geçici iş göremezlik ödeneği, sürekli iş göremezlik geliri ve aylık ödenmesi şeklinde hak kayıpları anlamına gelmektedir.

Anahtar Kelimeler: Asgari ücret, prime esas kazanç, iş göremezlik ödeneği, sürekli iş göremezlik geliri, emekli aylığı

RESULTS OF NOT TAKING LEGAL MINIMUM WAGE INTO CONSIDERATION IN DETERMINING INCOMES DEPENDENT ON SOCIAL SECURITY CONTRIBUTIONS

ABSTRACT

There is an important issue with the implementation of the legal minimum wage determined in our country. This issue is experienced while the salaries of the insured working with a service contract are calculated and paid and also while determining their income subject to social security contributions.



Minimum wage is determined daily and published in the Official Gazette according to the Labor Act number 4857 and the Minimum Wage Regulation. However, in practice, it is treated as if the minimum wage is determined monthly as if such determination does not exist. The amount for 30 days' of minimum wages is taken into consideration as the monthly minimum wage and almost all wage procedures are done using this assumption. As a natural outcome of this acceptance, 30 days' of minimum wage is calculated and paid to those insured with a service contract during months with 31 days instead of minimum wages for 31 days. Therefore an insured, working for minimum wage faces 7 days' of minimum wage loss in total during a year.

Parallel to this approach, actual income of the insured working with a service contract are also calculated and reported to the SSA lower during the calendar months with 31 days. The continuation of the practice as such causes social security contribution loss for the SSA, unemployment premium loss for İŞKUR (Unemployment Insurance Fund), income and stamp tax loss for the Revenue Administration. The continuation of the practice as such means loss of rights such as lower benefit for temporary incapacity, income for permanent incapacity and monthly payments for those insured.

Keywords: Minimum wage, actual income subject to premium, payment for incapacity, income related to permanent incapacity, retiree income



1- GİRİŞ

Ülkemizde asgari ücret hep tartışmalı olmuştur. Sosyal politikanın önemli bileşenlerinden biri olan asgari ücret çoğu kere tespit şekli ve düzeyi itibariyle eleştiri konusu edilmiştir.

Usulünce belirlenen asgari ücretin uygulamasında yaşanan ve çalışma konumuzu uluşturan sorun ise adeta gözardı edilmektedir. İdare ve uygulayıcılar asgari ücretin aylık olarak belirlendiği varsayımı üzerinden hareket ederek ücretlendirme işlemlerinin bu kabul üzerinden yapılmasına sebep olmaktadır. İdarenin yaklaşımına bağlı olarak ilgili tüm taraflar benzer şekilde hareket etmektedir. Örneğin, asgari ücretin belirlenmesini müteakip Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığınca asgari ücretin işverene maliyetinin tespite yönelik hesaplamalarda asgari ücret hep 30 günlük asgari ücret olarak değerlendirilmektedir. Dahası, yapılan açıklamalarda **“hesaplamalar bilgi içindir. Hiçbir sorumluluk kabul edilmez”** notu da düşülmektedir (AÇ-SHB, 2019). Asgari ücrete ilişkin değerlendirme ve yorumlarda da 30 günlük asgari ücret hesaplamasından hareket edilmektedir (Dama, 2017; Yılmaz Eser ve Terzi, 2008).

Oysa Asgari Ücret Yönetmeliğinin 6.maddesine uygun olarak asgari ücret günlük belirlenmekte ve Resmi Gazetede yayımlanmaktadır. Asgari ücret günlük belirlendiğine göre de asgari ücret anlaşması ile çalışanlara özellikle 31 gün çeken takvim aylarında 31 günlük asgari ücret üzerinden ücret tahakkuku ve ödemesi yapılması gerekmektedir. Aynı durumdaki sigortalıların aylık prime esas kazançları da yine 31 günlük asgari ücret olarak iş-



leme alınmalıdır. Altını çizmemizde fayda var; buradaki sorun sigortalının aylık sigorta gün sayısının 30 gün üzerinden bildirge edilmesi değildir. Konu tamamen prime esas kazancın tespitine ilişkindir.

Asgari ücretin günlük olarak belirlendiği gerçeğine rağmen neredeyse tüm hesapların aylık (30 günlük) asgari ücret üzerinden yapılmasının ise sigortalı ve Kamunun kaybına sebep olduğu tartışmasızdır. Aşağıda bu kayıplar gösterilmeye çalışılacaktır.

2- İLGİLİ YAZIN

Anayasamızın 49. maddesine göre çalışma, herkesin hakkı ve ödevidir. Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri alır. 55. maddesine göre de, ücret emeğin karşılığıdır. Devlet, çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri ve diğer sosyal yardımlardan yararlanmaları için gerekli tedbirleri alır. Asgari ücretin tespitinde çalışanların geçim şartları ile ülkenin ekonomik durumu da göz önünde bulundurulur.

4857 sayılı İş Kanununun 39. maddesi gereğince, iş sözleşmesi ile çalışan ve bu Kanunun kapsamında olan veya olmayan her türlü işçinin ekonomik ve sosyal durumlarının düzenlenmesi için Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına Asgari Ücret Tespit Komisyonu aracılığı ile ücretlerin asgari sınırları en geç iki yılda bir belirlenir. Komisyon kararları kesindir. Kararlar Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girer (Güven ve Aydın, 2017, s:118-119;



Çil, 2010, s:51-55). Bununla birlikte idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açık olduğundan komisyon kararına karşı Danıştaya başvurulabilir (Süzek, 2018, s:390). Anlaşılacağı üzere, bu şekilde tespit edilen asgari ücret, hem 4857 sayılı Kanun kapsamında olanları hem de 4857 sayılı Kanun kapsamı dışında olup iş sözleşmesi ile çalışan tüm işçileri kapsamaktadır.

Belirtelim ki, 4857 sayılı Kanununun 39. maddesi ikinci fıkrasında düzenlenen ve Asgari Ücret Tespit Komisyonunun oluşumunu düzenleyen hüküm 02/07/2018 tarihli ve 700 sayılı KHK'nin 45.maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır.

Asgari ücret 4857 sayılı Kanunda tanımlanmamış olmakla birlikte Asgari Ücret Yönetmeliğinin 4.maddesinde, “İşçilere normal bir çalışma günü karşılığı ödenen ve işçinin gıda, konut, giyim, sağlık, ulaşım ve kültür gibi zorunlu ihtiyaçlarını günün fiyatları üzerinden asgari düzeyde karşılamaya yetecek ücret” olarak tanımlanmıştır. Asgari Ücret Yönetmeliğinin 6.maddesine göre de Komisyon, asgari ücreti bütün işkollarını kapsayacak şekilde belirler. **Ücretin, bir günlük olarak belirlenmesi esastır.** Aylık, haftalık, saat başına, parça başına veya yapılan iş tutarına göre ücret ödenen durumlarda gerekli ayarlamalar buna göre yapılır. Asgari ücret tespit Komisyonu da asgari ücreti bir günlük olarak belirlemekte ve bu şekilde Resmi Gazetede yayımlanmaktadır. Görüldüğü üzere asgari ücretin bir günlük olarak belirlenmesi esas olup, diğer ücret ödeme sistemlerinin buna göre ayarlanması yapılacaktır (Korkmaz ve Avsallı, 2012, s:151-162; Eyrenci vd, 2017, s:151-152, Çelik vd. 2017, s:317).



Hizmet akdi ile çalışan ve 4/a statüsünde sigortalı sayılanların prime esas kazançlarının nasıl hesaplanacağı ise 5510 sayılı Kanununun 80.maddesi birinci fıkrası (a) bedinde gösterilmiştir. Buna göre prime esas kazançların hesabında;

1) Hak edilen ücretlerin,

2) Prim, ikramiye ve bu nitelikteki her çeşit istihkaktan o ay içinde yapılan ödemelerin ve işverenler tarafından sigortalılar için özel sağlık sigortalarına ve bireysel emeklilik sistemine ödenen tutarların,

3) İdare veya yargı mercilerince verilen karar gereğince yukarıdaki (1) ve (2) numaralı alt bentlerde belirtilen kazançlar niteliğinde olmak üzere sigortalılara o ay içinde yapılan ödemelerin,

brüt toplamı esas alınır (Alper, 2018, s:187-188; Sözer, 2017,s:204-2012; Güzel vd, 2018, s:233-239; Tuncay ve Ekmeççi, 2017,s:171-175).

Dolayısıyla, asgari ücretle çalışan 4/a statüsündeki sigortalıların ulusal bayram, genel tatil günü ve hafta sonu tatili ücretini de hak edecek şekilde eksiksiz çalıştıkları 31 gün çeken takvim aylarındaki hak ettikleri ücretleri o ayki prime esas kazançlarını oluşturacaktır. O da 31 günlük asgari ücret olacaktır. Ancak yaygın uygulama prime esas kazancın aylık alt sınırı olan 30 günlük asgari ücretin esas alınması suretiyle ücretlendirme ve bildirme işlemlerinin yapılması şeklindedir. 31 gün çeken takvim aylarında eksiksiz çalışan sigortalının 31 günlük asgari ücreti hak etmesi, esasen ücret



sisteminin “günlük ücret” olarak belirlenmesinin bir sonucudur (ÇSGB, 2015).

Uygulamanın bu şekilde yürütülmesi başta SGK'nin sigorta prim kaybı olmak üzere, İŞKUR (İşsizlik Sigortası Fonu)'un işsizlik sigortası primi, Gelir İdaresi Başkanlığının da gelir vergisi ve damga vergisi kaybına sebep olmaktadır. Belirtildiği şekilde 31 gün çeken takvim aylarında hakkedilen 31 günlük asgari ücret yerine bir günlük eksik ödemeyle 30 günlük asgari ücret ödenmiş olması 4857 sayılı Kanununun 102.maddesi birinci fıkrasının (a) bendi uyarınca idari para cezasını gerektirmektedir. Bu para cezalarının da İŞKUR geliri olduğunu söyleyebiliriz.

Yine birer günlük asgari ücret tutarlarının prime esas kazançta dahil edilmemesine bağlı ek aylık prim ve hizmet belgelerinin/ muhtasar ve prim hizmet beyannamelerinin süresinde verilmemiş olması durumunda, 5510 sayılı Kanununun 102. maddesi ikinci fıkrası uyarınca eksikliği 15 gün içerisinde gidermeyen işverenlere, aynı Kanununun 102. maddesi birinci fıkrasının (c) ve (m) bentleri uyarınca idari para cezası uygulanabilecektir. Bu şekilde, sigortalıların ve çalışma gün sayılarının eksiksiz bildirilmesi şartıyla bildirilen prime esas kazanç tutarının, fiilin işlendiği tarihteki brüt asgari ücretin üçte birini geçmeyecek ve %1'ini aşmayacak şekilde eksik olduğunun tespit edilmesi durumunda, eksikliğin 15 gün içinde düzeltilmesi için ilgiliye yazılı ihtar verilir. Bu süre sonunda tespit edilen eksik tutarın Kuruma bildirilmemesi halinde de idari para cezası verilecektir.



Öte yandan sigortalılarda bu süreçten olumsuz etkilenmekte; hem hak ettikleri ücretleri eksik almakta hem de geçici iş göremezlik ödeneği, sürekli iş göremezlik geliri/ölüm geliri ve aylıklarının daha düşük ödenmesi/bağlanması ile karşı karşıya kalmaktadır.

3- YÖNTEM

Bu çalışma masa başı ve kütüphane odaklı bir araştırmadır. Çalışmamızda yayınlanmış literatür referans olarak alınırken, yasal ve idari düzenlemeler ile idarenin görüşleri birlikte değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

4- BULGULAR VE SONUÇ

Hasta, izinli veya sair sebeplerle mazeretli olduğu halde dahi aylığın tam olarak ödendiği “maktu/aylık ücret” ile değil de günlük asgari ücretle çalışan işçiler/5510 sayılı Kanununun 4 üncü maddesi birinci fıkrasının (a) bendi uyarınca sigortalı sayılanlar açısından, 31 gün çeken takvim aylarında, hafta sonu tatili, ulusal bayram ve genel tatil ücretlerini de hak edecek şekilde eksiksiz çalışanların 31 günlük asgari ücreti hak ettikleri, buna bağlı olarak da aylık prime esas kazançlarının 31 günlük asgari ücret olması gerektiğini söyleyebiliriz. Türkiye çapında gereği yapılmıyor olmakla birlikte, esasen idarenin son dönem görüşleri de bu yöndedir (ÇSGB, 2015; AÇSHB, 2019; SGK, 2016; SGK, 2017; SGK, 2018). Bu gerçekliğe rağmen uygulamanın belirtilen şekilde yürütülmemesinden ötürü yani bir günlük asgari ücretin tahakkuk ettirilmemesi ve prime esas kazanç dahil edilmeyerek ücret ödemesinin ve prime esas kazanç beya-



nının 30 günlük asgari ücret olarak dikkate alınmasının çok önemli sonuçlar doğurduğu görülmektedir.

4.1- Sosyal Güvenlik Kurumları Açısından Sonuçları

4.1.1- SGK Açısından

Sözü edilen hatalı uygulamadan ötürü SGK, milyarları bulan sosyal sigorta prim kaybı ile karşı karşıyadır. Aşağıda Tablo 1’de görüleceği üzere 2006-2016 yılları arasında, belirtilen sebeple eksik beyan edilen prime esas kazançların yaklaşık toplam tutarı **7.604.703.387,00-TL**, gecikme cezası ve gecikme zammı hariç sigorta prim kaybının yaklaşık toplam tutarı ise **2.331.283.263,63-TL**’dir. SGK’nin 2016 yılı sonu itibariyle toplam bütçe açığının 20 milyar TL civarında olduğu dikkate alındığında sözü edilen prim kaybının önemi daha iyi anlaşılacaktır. 2006-2013 döneminde, kısa vadeli sigorta kolları prim oranı işyerlerinin tehlike sınıf ve derecesine göre değişmekle birlikte %1 olarak dikkate alınmış, 2013/09 ayından geçerli olmak üzere kısa vadeli sigorta kolları prim oranı %2 olarak sabitletlenmiş olmakla birlikte 2014 yılından itibaren hesaplamada dikkate alınmıştır.



Tablo 1: 31 Gün Çeken Takvim Aylarında Bir Günlük Asgari Ücretin SPEK Dahil Edilmemesinin SGK Açısından Sonuçları (2006-2016)

Yıllar	Bildirilmeyen SPEK	Prim Oranı	GZ ve GC Hariç SGK'nın Tahsil Edemediği Sigorta Primi
2006	302.367.365,40	%33,5	101.293.067,40
2007	357.211.217,25	"	119.665.757,77
2008	404.184.601,88	"	135.401.841,62
2009	436.501.481,10	"	146.227.996,16
2010	515.268.413,40	"	172.614.918,48
2011	624.749.668,65	"	209.291.138,99
2012	731.957.127,00	"	245.205.637,54
2013	739.764.843,68	"	247.821.222,63
2014	831.118.270,61	%34,5	286.735.803,36
2015	937.228.086,90	"	323.343.689,98
2016	1.384.538.801,40	"	477.665.886,48
Toplam	7.264.889.877,27		2.217.445.737,78

Kaynak: SGK istatistik ve verilerinden yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

4.1.2- İŞKUR (İşsizlik Sigortası Fonu) Açısından

İŞKUR'da, milyonları bulan işsizlik sigortası primi kaybı ile karşı karşıyadır. 4447 sayılı Kanununun 49. maddesinin altıncı fıkrası uyarınca, işsizlik sigortası primlerinin toplanmasından, sigortalı ve işyeri bazında kayıtların tutulmasından, toplanan primler ile uygulanacak gecikme cezası ile



gecikme zammının İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılmasından, teminat ve hak edişlerin prim borcuna karşılık tutulmasından, yersiz olarak alınan primlerin iadesinden Sosyal Güvenlik Kurumu görevli, yetkili ve sorumludur.

Asgari ücretle çalışan sigortalılar için 31 gün çeken takvim aylarında, prime esas kazanç tutarının hak edilen 31 günlük asgari ücret yerine, herhangi bir eksik gün nedeni de olmaksızın 30 günlük asgari ücret üzerinden SGK'ye bildirge edilmesi, Devlet payı da dahil olmak üzere %4 oranında işsizlik sigortası priminin tahsil edilmemesi sonucunu doğurmaktadır. Bu durumdaki sigortalıların, büyük ölçüde 4447 sayılı Kanun tabii sigortalılardan oluştuğu varsayıldığında (*yada kapsamda olmayanlar ihmal edildiğinde*) tahsil edilemeyen işsizlik sigortası prim tutarları da önemli boyutlara ulaşmaktadır. Aşağıda Tablo 2'de görüleceği üzere 2006-2016 yılları arasında, belirtilen sebeple eksik beyan edilen prime esas kazançların yaklaşık toplam tutarı **7.604.703.387,00-TL**, gecikme cezası ve gecikme zammı hariç işsizlik sigortası prim kaybının yaklaşık toplam tutarı ise **290.595.597,08-TL**'dir. 2016/Aralık ayında 481.573 kişiye yaklaşık 372 milyon TL işsizlik ödeneği verildiği dikkate alındığında İŞKUR işsizlik sigortası prim kaybı daha iyi anlaşılacaktır (İŞKUR, 2019).



Tablo 2: 31 Gün Çeken Takvim Aylarında Bir Günlük Asgari Ücretin SPEK Dahil Edilmemesinin İŞKUR Açısından Sonuçları (2006-2016)

Yıllar	Bildirilmeyen SPEK	Prim Oranı	GZ ve GC Hariç SGK'nin Tahsil Edemediği İşsizlik Sigortası Primi
2006	302.367.365,40	%4	12.094.696,61
2007	357.211.217,25	"	14.288.448,69
2008	404.184.601,88	"	16.167.384,07
2009	436.501.481,10	"	17.460.059,24
2010	515.268.413,40	"	20.610.736,53
2011	624.749.668,65	"	24.989.986,74
2012	731.957.127,00	"	29.278.285,10
2013	739.764.843,68	"	29.590.593,70
2014	831.118.270,61	"	33.244.730,80
2015	937.228.086,90	"	37.489.123,50
2016	1.384.538.801,40	"	55.381.552,10
Toplam	7.264.889.877,27		290.595.597,08

Kaynak: SGK istatistik ve verilerinden yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.



4.2- Sigortalılar Açısından Sonuçları

4/a kapsamındaki sigortalılar için 31 gün çeken takvim aylarında bir günlük asgari ücretin aylık prime esas kazanca dahil edilmeyerek 30 günlük asgari ücret üzerinden bildirimde bulunulması, bu sigortalılar açısından hem kısa vadeli sigorta kollarından hem de uzun vadeli sigorta kollarından yapılan sosyal sigorta yardımları ile ilgili kayıplara sebep olmaktadır. Asgari ücretle çalışan işçi açısından bir takvim yılında 31 gün çeken 7 ay için birer günlük asgari ücretin aylık prime esas kazanca dahil edilmemesi, uzun dönemde ortalama günlük/aylık kazancın nisbi olarak daha düşük çıkması ile aylık ve gelirin de nisbi olarak daha düşük bağlanması gibi bir sonuç doğuracaktır. Aynı sonuç kısa vadeli sigorta kollarından ödenek verilmesinde de ortaya çıkabilecektir.

Örnek 1: Asgari ücretle çalışan 4/a kapsamında sigortalı (Z), 3 Ekim 2019 tarihinde iş kazasına uğramış, toplam 40 gün istirahat raporu verilerek tedavisi ayakta sürmüştür. Kazadan önceki üç takvim ayında SGK'ye bildirilen/bildirge edilen kazanç ve gün sayısı bilgileri aşağıdaki şekildedir.

a) 31 gün çeken Ağustos ve Temmuz aylarında birer günlük asgari ücretin prime esas kazanca dahil edilmeyerek 30 günlük asgari ücret üzerinden yapılan bildirimler esas alınmak suretiyle, ortalama günlük kazancı 85,28 TL olan sigortalı (Z) ye Kurumca (SGK) verilecek geçici iş göremezlik ödeneğinin hesabı şu şekilde olacaktır.



20. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi

Aylar	SPEK	Gün Sayısı
Eylül	2.558,40	30
Ağustos	2.558,40	30
Temmuz	2.558,40	30

GIÖ= Ortalama Günlük Kazanç x İstirahat Süresi x 2/3

$$= 85,28 \times 40 \times 2/3$$

$$= 2.274,13 \text{ TL}$$

b) Eğer 31 gün çeken Ağustos ve Temmuz aylarında birer günlük asgari ücret prime esas kazanç dahil edilseydi, Kuruma bildirilen kazanç ve prim gün sayıları aşağıdaki şekilde olacak, 31 günlük asgari ücret üzerinden yapılan bildirimler esas alınmak suretiyle ortalama günlük kazanç 87,18 TL olacak olan sigortalı (Z) ye Kurumca verilecek geçici iş göremezlik ödeneğinin hesabı da şu şekilde olacaktır.

Aylar	SPEK	Gün Sayısı
Eylül	2.558,40	30
Ağustos	2.643,68	30
Temmuz	2.643,68	30

GIÖ= Ortalama Günlük Kazanç x İstirahat Süresi x 2/3

$$= 87,18 \times 40 \times 2/3$$

$$= 2.324,80 \text{ TL}$$



Görüldüğü üzere sadece bu örnekte bile sigortalının 2.324,80 - 2.274,13=50,67 TL kaybı olmaktadır. Bir sigortalının bu örnekteki kaybının, benzer durumdaki birçok sigortalının başına gelmesinin olası olduğu ortadadır.

Örnek 2: Örnek 1'deki sigortalının 3 Ekim 2019 tarihinde uğradığı iş kazası sonucu meslekte kazanma gücünü %80 oranında kaybetmesi durumunda Kurumca bağlanacak olan sürekli iş göremezlik geliri açısından bir karşılaştırma yapılırsa aşağıdaki sonuç ortaya çıkacaktır:

a) 31 gün çeken Ağustos ve Temmuz aylarında birer günlük asgari ücretin prime esas kazançta dahil edilmeyecek 30 günlük asgari ücret üzerinden bildirim yapıldığında;

$$\begin{aligned} \text{SiG} &= \text{Ortalama Aylık Kazanç} \times \%70 \times \%80 \\ &= 2.558,40 \times \%70 \times \%80 \\ &= 1.432,70 \text{ TL} \end{aligned}$$

b) Eğer 31 gün çeken Ağustos ve Temmuz aylarında birer günlük asgari ücret prime esas kazançta dahil edilerek 31 günlük asgari ücret üzerinden aylık prime esas kazanç bildirimi yapılsaydı;

$$\begin{aligned} \text{SiG} &= \text{Ortalama Aylık Kazanç} \times \%70 \times \%80 \\ &= 2,615,25 \times \%70 \times \%80 \\ &= 1.464,54 \text{ TL} \end{aligned}$$



Sigortalının, kendisine her ay ödenecek olan sürekli iş göremezlik geliri tutarındaki aylık kaybı 1.464,54 - 1.432,70 =**31,84 TL** olacaktır. Nisbi olarak düşük görülen bu tutarın, asgari ücretle çalışan bir sigortalı için önemi ise tartışmasızdır. Hele bu kayıp her ay yaşanacaksa!..

KAYNAKÇA

- AÇŞHB Çalışma Genel Müdürlüğü.(2019). 02.05.2019 tarihli ve 1091179 sayılı görüş yazıları.
- Alper, Y.(2018). Sosyal Sigortalar Hukuku, Güncellenmiş 9.Baskı, Bursa:Dora Yayınları.
- Aydın, U. & Güven, E.(2017). Bireysel İş Hukuku, 5.Baskı, Eskişehir:Nisan Kitabevi
- Çelik, N., Caniklioğlu, N. & Canbolat, T.(2017):İş Hukuku Dersleri, Yenilenmiş 30.Bası, İstanbul:Beta Yayınları.
- Çil, Ş.(2010). İş Hukukunda İşçinin Ücreti, Ankara:Turhan Kitabevi.
- AÇŞHB.(2019).Asgari Ücretin Net Hesabı ve İşverene Maliyeti, Erişim Tarihi:01.06.2019, <https://www.ailevecalisma.gov.tr/istatistikler/calisma-hayati-istatistikleri/asgari-ucret/asgari-ucret-2019/>
- ÇSGB İş Teftiş Kurulu Başkanlığı.(2015). 15.04.2015 tarihli ve 3256 sayılı görüş yazıları.
- Dama, N.(2017). Sosyal Politika Perspektifinde Asgari Ücret, Seta Perspektif, 161.
- Eyrenci, Ö., Taşkent, S. & Ulucan, D.(2017).Bireysel İş Hukuku, 8.Baskı, İstanbul:Beta Yayınları.



- Güzel, A., Okur, A.R. & Caniklioğlu, N.(2018). Sosyal Güvenlik Hukuku, Yenilenmiş 17.Bası, İstanbul:Beta Yayınları.
- Korkmaz, A.& Avsallı, H.(2012).Türkiye’de Asgari Ücretin Hukuksal Yönü, *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, C(12), 151-162.
- İŞKUR.(2019). İşsizlik Sigortası Fonu Bülteni, Erişim Tarihi:11.05.2019, file:///C:/Users/Akademik/Downloads/12_Aral%C4%B1k.pdf.
- Sözer, A.N.(2017).Türk Sosyal Sigortalar Hukuku, Güncellenmiş 3.Bası, İstanbul:Beta Yayınları.
- Süzek, S.(2018):İş Hukuku, 15.Baskı, İstanbul:Beta Yayınları.
- SGK Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü. (2016). 11.01.2016 tarih ve 403701 sayılı yazıları.
- SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı. (2017). 15.05.2017 tarih ve 4086046 sayılı SGK Başkanlık Makamı Oluru.
- SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı. (2018). 05.04.2018 tarih ve 15235486 sayılı yazıları.
- Tuncay, A.C. & Ekmekçi, Ö.(2017). Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, Yenilenmiş 19.Bası, İstanbul:Beta Yayınları.
- Yılmaz Eser, B. & Terzi, H.(2008). Türkiye’de Asgari Ücret: Sorunlar Öneriler, *KTÜ İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 22(1), 129-143.



GENÇ İŞSİZLİĞİ VE KAYGI: ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ BÖLÜM ÖĞRENCİLERİ ÜZERİNDE BİR ARAŞTIRMA

YAĞMUR BAYRAK¹
SERPİL AYTAÇ²

Özet

Bu çalışmanın amacı, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümlerinde okuyan öğrencilerin işsizlik kaygı düzeylerini belirlemektir. Bu araştırmanın örneklemini bir üniversitede öğrenim görmekte olan 297 Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri öğrencisi oluşturmaktadır. Araştırmada öğrencilerin kaygı düzeylerini belirlemek ve işsizliğe yönelik tutumlarını tespit etmek amacıyla Rosenberg Özsaygı Ölçeği (1965), Beck Umutsuzluk Ölçeği (1974) ve İşsizlik Tutumu Ölçeği (2012) kullanılmıştır. Araştırma verileri, bilgisayarda SPSS 23 programında çok değişkenli istatistiksel analiz yöntemleriyle değerlendirilmiştir. Elde edilen sonuçlara göre son sınıfta okuyan öğrencilerin, birinci ve ikinci sınıfta okuyan öğrencilere göre işsizlik kaygı düzeylerinin daha fazla olduğu anlaşılmıştır.

1 Yüksek Lisans Öğrencisi, Bursa Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Ana Bilim Dalı, yagmurbayrak94@gmail.com

2 Prof. Dr. Bursa Uludağ Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, saytac@uludag.edu.tr



Genç İşsizliği ve Kaygı: Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölüm Öğrencileri Üzerinde Bir Araştırma

Anahtar Kelimeler: Genç İşsizliği, İşsizlik Kaygısı, Üniversite Öğrencileri

**YOUHT UNEMPLOYMENT AND ANXIETY:
A RESEARCH ON LABOR ECONOMICS AND
INDUSTRIAL RELATIONS DEPARTMENT
STUDENTS**

ABSTRACT

The aim of this study is to determine the unemployment anxiety levels of the students studying in the Labor Economics and Industrial Relations Departments. The sample of this study consists of Labor Economics and Industrial Relations students who are studying at a university. Rosenberg Self-Esteem Scale (1965), Beck Hopelessness Scale (1974) and Unemployment Attitude Scale (2012) were used to determine the students' anxiety levels and their attitudes towards unemployment. The data of the study were evaluated with SPSS23 program on the computer using multivariate statistical analysis methods. According to the results, it was found out that the students in the last year had higher levels of unemployment anxiety than the first and second year students.

Keywords: Youth Unemployment, Unemployment Anxiety, University students



1- GİRİŞ

1980'li yıllardan itibaren tüm dünyayı etkisi altına alan küreselleşme ile birlikte tüm insanlığı ilgilendiren çeşitli değişimler yaşanmıştır. Teknolojide meydana gelen gelişmeler, üretim sistemlerini ve işgücü niteliğine olan ihtiyacında değişmesine neden olmuştur. Teknolojinin gelişmesi vasıflı işgücüne olan gereksinimi arttırmış, orta veya düşük vasıflı ve vasıfsız işçilere ise istihdamda ki gereksinim azalmıştır. Ekonomide "*kuralsızlaşmalar*" yaşanmış, çok uluslu şirketler ucuz işgücünün bulunduğu yerlere yönelmiş, özelleştirmeler işe birlikte işgücünde yapısal değişiklikler yaşanmış, sendikaların etkisinde azalmalar görülmüş, nüfus artışı ile artan emeği karşılayacak emeğin olmaması gibi sebeplerle de işgücü piyasalarında değişiklikler yaşanmıştır. İşsizlik "*kronik*" bir hale gelmiştir (Güney, 2010: 39-40, Temel&Yapraklı, 2015: 2, Uyanık, 2008: 214). Kocaoğlu'na göre işsizlik; yeni dünya düzeninde sadece emeğin niteliklerinin yeterli düzeyde olmamasından kaynaklanmamakta olduğunu ve yaşanan işsizliğin yapısal olduğunu belirtmektedir (Kocaoğlu, 1997: 69). İşsizliğin kısa bir tanımını yapmak gerekirse emeğin farklı sebeplerle, gayri iradi olarak işgücü piyasalarına dahil olmamasıdır (Ekin, 2003: 2). İşsizlik ülkelerin gelişmişlik seviyelerine göre değişiklik gösterse dahi tüm ülkelerde görülmekte olan bir problemdir (Ekin, 2000: 127).

Nitekim son yıllarda da güncel bir konu olan işsizliğin oranlarında yaşanan değişimler, artışların meydana gelmesi ile birlikte önemini ve ciddiyetini korumakta olan bir kavramdır. İşsizlik oranları incelendiğinde dikkat çeken bir husus bulunmaktadır. Genç işsizlik oranlarının, genel



işsizlik oranlarının üzerinde seyrettiği, ayrıca eğitimli genç işsizliği oranlarında da artışlar ve dalgalanmalar yaşandığı görülmektedir (<http://www.tuik.gov.tr/>). Bir başka deyişle küreselleşmenin genel işsizlikten daha çok gençleri ve dolayısıyla genç işsizliğini etkilediği söylenebilir.

Genç işsizliğine yönelik olarak literatürde yapılan ayrı bir tanım bulunmamaktadır. Bu nedenle işsizlik oranlarının bireylerin genç olarak nitelendirilmekte oldukları yaş grupları ile sınıflandırılmasıyla birlikte bir tanım yapılabilir (Gündoğan, 2001: 11). Bu bilgiler ışığında genç işsizliği tanımı Birleşmiş Milletler'in genç tanımı ve Uluslararası Çalışma Örgütü'nün işsizlik tanımı birbiri ile harmanlanarak yapılabilir. Bu tanım ise şu şekildedir: *"15-24 yaşları arasında bulunan, referans döneminde bir saatten fazla çalışmamış, fakat çalışmaya hazır olan ve aktif olarak iş arayan kişi"* (Kayalı, 2015: 29). TÜİK'in de genç işsizliği oranlarına bakıldığı zaman 15-24 yaş arasını ele aldığı ve ülkemizde de genç işsizliği yaş aralığının 15-24 yaş arası olduğu söylenebilmektedir.

"Genç işsizlik kavramı 15-24 yaş grubunun işsizliğini, eğitimli genç işsizlik kavramı da bu yaş grubundan lise ve üzeri (ya da sadece yüksek öğrenimli) gençlerin işsizliğini ifade etmektedir. Genç işsizlik oranı, birincisi genç işgücü içinde işsiz gençlerin payı olarak; ikincisi toplam işsiz kitle içinde genç işsizlerin payı olarak hesaplanabilmektedir" (Mütevellioglu vd., 2010: 212).

Genç işsizliğinin 20-24 yaş arasında daha yoğun olduğu görülmektedir. Bunun sebepleri arasında gençlerin okullarından mezun olmamış olması ya da yeni mezun olması, herhangi bir iş tecrübelerinin bulunmaması daha çok teorik



bilgilerinin var olması dolayısıyla genel olarak işverenlerin işe alma sürecinde yer alan deneyim şartını karşılayamamaları, kendilerine uygun iş bulmalarının uzun zaman gerektirmesi, orta öğretimini tamamlamış olan gençlerin nitelik olarak yetersiz olması, üniversiteden mezun olan gençlerin ise niteliklerinin daha fazla olduğu için ücret beklentilerinin de doğru orantılı olarak fazla olması gibi sebeplerle iş bulmakta zorlanmaktadır (Yentürk& Başlevant, 2007: 5).

Gençlerin istihdamda yer almalarının çeşitli etkileri vardır. İstihdama katılan gençlerin sosyal kimlikleri oluşur ve biçimlenmeye başlar, kendi ayakları üzerinde duran ve belirli yaşam standartlarında yaşayan gençlerin özsaygılarında ve cesaretlerinde artışlar yaşanır. Gelecekte daha umutlu olan, psikolojik olarak daha sağlıklı bireyler olurlar (Calderon, 2004: 65). Fakat gençler gayri iradi olarak işsiz kalabilmektedir. Yılmaz ve arkadaşları bireylerin işsizliğini kayıp olarak adlandırmaktadır. Kendi iradeleri dışında işsiz kalan gençler herhangi bir sosyal statüye sahip olmaz, özgüvenlerinde ve cesaretlerinde azalmalar görülür, gelirlerinde ve genel hayat standartlarında kayıplar meydana gelir. Nitekim bu kayıplarda birçok problemi beraberinde getirmektedir. Bu problemler ekonomik, sosyal ve psikolojik olarak sınıflandırılabilen birbirini etkilemekte olan sorunlardır (Yılmaz vd., 2004: 165-166). Özellikle psikolojik sorunların bireyler üzerinde büyük etkileri vardır. Benlik saygılarında azalmalar yaşanması, sosyal bir statülerinin olmaması, ailelerine bağımlı yaşamak zorunda kalan gençlerin geleceğe yönelik olarak beklentileri azalabilmekte daha kaygı ve umutsuzluk seviyelerinde ise artışlar yaşa-



nabilmektedir (Winefi eld & Tiggeman, 1985, 1989a, 1989b, 1990)

Kaygı; tehlikelerden korunmayı ve mücadele etmeyi sağlayan bireyin özünde yer alan bir his ve çok yönlü duygu halidir (Özusta, 1995: 32). Kaygı ile korku birbiri ile karıştırılabilmektedir, fakat kaygı geleceğe dair endişeyi belirtmektedir ve tehlikenin var olacağı düşüncesidir (Kaya& Varol, 2004: 32).

Gençlerin işgücü piyasasına katılmaması, işsiz kalmaları kaygıya neden olur. Gençler duygusal olarak bu durumdan ciddi bir şekilde etkilenir ve çöküşler yaşamasına neden olur. Ayrıca kaygı gençler üzerinde huzursuzluğa, mutsuz olmalarına ve kötümser olmalarına sebebiyet veren bir durumdur (Kumaş, 2001: 115).

Türkiye’de üniversite öğrenimi görmekte olan gençlerin kaygıları daha sınav döneminden önce başlamakta, üniversiteye girmeleri ile devam etmekte ve eğitim hayatları süresince çeşitli nedenlerle de kaygı meydana gelmektedir. Fakat gençler üniversite hayatlarının son dönemlerine yaklaştıkça çeşitli sebepler ile ortaya çıkan kaygının işsizlik kaygısına doğru evrilmekte, işsizlik oranlarıyla birlikte de işsizlik kaygılarında artış yaşanmasına sebebiyet vermektedir. Gençlerin yükseköğretimde öğrendikleri bilgiler onları işgücü piyasalarına hazırlamakta olsa da ülkemizde üniversite sayılarındaki artışlar, birçok fakültenin mezun sayılarının hızlı şekilde artması gençleri rekabete sürüklemekte ve kendi yetkinliklerini arttırmalarının ve donanım sahibi olmalarının önemini vurgulamaktadır. Yaşanan genç işsiz-



liği sorununun yüksekokul ve fakülte mezunlarında daha fazla görülmesi üniversite okumakta olan gençlerin işsizlik kaygısını daha da arttırmaktadır (Dursun & Aytaç, 2009: 72-73).

Bu çalışmamızda da öncelikle, genç işsizliği ile ilgili kavramsal çerçeveye ele alınıp, son 2019 YKS sonuçlarına göre sadece 38 Devlet üniversitesinde var olup, ancak %95'lik kontenjanı doldurabilen, bazı üniversitelerde öğrencisi olmayan Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri bölümünde eğitim gören öğrencilerin işsizlik kaygılarının ne olduğu bu araştırmanın sorunsalını oluşturmuştur. Bu amaçla bir üniversitemizde eğitim gören Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri bölümlerindeki öğrencilerin işsizliğe yönelik umutsuzluk ve kaygı düzeyleri eğitim gördükleri sınıflarına göre istatistiksel analizlerle tespit edilmeye çalışılacaktır. Sonuçta genç işsizliğine yönelik sosyal politika önerileri üzerinde durulacaktır.

2- LİTERATÜR İNCELEMESİ

Birçok birey için, işsizliğin insan ve toplum üzerinde olumsuz ve psikolojik olarak tahrip edici olduğu kanıtlanmıştır (McKee-Ryan vd., 2005). Bu etkilerin başında psiko-sosyal olanlar gelmektedir. Bu nedenle de birçok davranış bilimci, işsizliğin psikolojik ve sosyal açıdan sonuçlarını incelemiş ve olumsuzluğunu ortaya koymuştur (O'Brien & Feather, 1990; Warr vd., 1988; Waters & Moore 2002; Winefi eld vd, 1991, 1992; Winefi eld, 1995). Özellikle genç işsizliği sadece ekonomik sorunlar oluşturmamakta, aynı zamanda ciddi sosyal ve psikolojik problemlerin meydana



gelmesine neden olmaktadır. Paul & Moser (2009) tarafından yapılan meta-analiz çalışmasının sonuçlarına göre, işsizlik, depresyon, kaygı, psikosomatik semptomlar, düşük öznel iyi-oluş ve öz-güven yoksunluğuna ve gençlerin geleceğe endişe ile bakmasına neden olmaktadır. Gençlerin umutsuzluk düzeyleri yükselebilmekte, aynı zamanda ailesi ve yakın çevresi tarafından sosyal dışlanmaya maruz kalacaklarını düşünebilmektedir. Tüm bunlar da gençleri kaygıya sürüklemektedir. Güler (2011), işsiz kalanların bir çeşit öğrenilmiş çaresizlik yaşadıklarını belirtmektedir. Kamu-Sen (2004) yaptırdığı bir araştırmada, işsizliğin psikolojik sonuçlarına dikkat çekmiştir. Tiggeman ve Winefi eld'in (1984) yaptıkları boylamsal bir çalışmaya göre işsizler, çalışanlara oranla daha sık can sıkıntısı, yalnızlık ve kendilerine yönelik öfke hissetmektedirler.

Genç işsizliği ile ilgili literatür tarandığında, Türkiye'de özellikle üniversite öğrencileri üzerinde yapılmış çok sayıda araştırma dikkati çekmektedir. Bu araştırmalardan bir kısmına aşağıda değinilmiştir.

Kart ve Erdost (2008)'un yapmış oldukları araştırmada üniversite öğrencilerinin mezun olduktan sonra işsiz kalma durumundan endişe edip etmedikleri tespit edilmiş tir. Ankara Üniversitesi'nde sosyal bilimler ve fen bilimlerinde öğrenim görmekte olan 287 üniversite öğrencisinden veri toplanmıştır. Araştırma sonuçlarına göre mezuniyeti yakın olan öğrencilerin işsizliğe yönelik kaygılarının daha fazla olduğu saptanmıştır ve hem sosyal bilimlerde okumakta olan hem de fen bilimlerinde okumakta



olan öğrencilerin kaygı düzeylerinin yüksek olduğu tespit edilmiştir.

Dursun ve Aytaç (2009) bir üniversitede farklı fakülterde son sınıfta okumakta olan toplam 315 öğrencinin “iş bulma ümidi, iş önceliği ve iş deneyimi ile durumluk ve sürekli kaygı düzeyleri arasında bir ilişki olup olmadığını tespit etmek” amacıyla öğrencilerin kaygı düzeylerini araştırmışlardır. Araştırmaya katılan öğrencilerin %82’sinin mezun olduktan sonra iş bulmaya dair ümidinin olduğu görülmüştür. Kız öğrencilerin durumluk ve sürekli kaygı puanlarının erkek öğrencilerden yüksek olduğu ve aradaki bu farkın istatistiksel açıdan anlamlı olduğu tespit edilmiştir. Dursun ve Aytaç (2012)’in yaptıkları diğer bir araştırmada da, son sınıfta eğitim gören 275 öğrenciden elde edilen bulgulara göre, iş bulma ümidi, iş önceliği ve iş deneyimi ile umutsuzluk ve kaygı düzeyleri arasında anlamlı bir farklılık tespit edilmiştir. Ayrıca, cinsiyet açısından öğrencilerin kaygı ve umutsuzluk düzeyleri arasında anlamlı farklılıklar bulunmuştur.

Tunçsiper vd. (2012) ‘nin çalışmalarında, mezuniyet aşamasına yaklaşmış son sınıf öğrencilerinin kaygılarına ilişkin tutumları üzerine bir araştırma yapılmıştır. Bu araştırmanın örneklemini Balıkesir Üniversitesi, Bursa Uludağ Üniversitesi, Celal Bayar Üniversitesi ve Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesinde okuyan 535 son sınıf öğrencisi oluşturmaktadır. Bu örnekleme oluşturulan öğrencilere yüz yüze anket yöntemi uygulanmıştır. Ankette demografik durumlarını tespit etmek amacıyla çoktan seçmeli sorular ve mezuniyetin ardından işsiz kalmaları



durumda yaşayacakları kaygı düzeyini ölçmek amacıyla likert tipi sorular sorulmuştur. Bu şekilde kaygı düzeylerine dair dört faktör belirlenmiştir. Bunlar: Karamsarlık, Başarma Arzusu, İyimserlik ve Çözüm Arayışı' dır. Bu soruların sonucunda Karamsarlık Faktöründe üniversite son sınıf öğrencilerinin eğer mezun olduktan sonra bir yıl içinde iş bulamazlarsa özgüvenlerinde azalma olacağı tespit edilmiştir. Bu faktörün varyans analizi %22,96'dır. İkinci faktör ise "Başarma Arzusu" faktörüdür. Bu faktörün açıklama yüzdesi 15,29'dur. Üçüncü faktör olan İyimserlikte ise mezun olan gençler bir yıl içinde bulamasalar dahi pozitif düşüncelerinin son bulmayacağına yönelik bulgular tespit edilmiştir. Bu faktörün açıklama oranı % 8,33'dür. Son faktör ise "karamsarlık faktörü" olup, öğrencilerin iş bulamazlarsa karamsarlığa düşecekleri belirtilmiştir ve bu faktörün varyans analizi % 8,01'dir.

Aslan (2015)' çalışmasında, TÜBİTAK tarafından açıklanan "Girişimci ve Yenilikçi Üniversite Endeksi" içerisinde yer alan ilk 20 üniversiteden biri olan Ankara ilindeki bir üniversitenin 2013-2014 eğitim-öğretim yılında on iki fakültenin lisans programlarında son sınıfta eğitim gören 751 öğrenci üzerinde inceleme yapmıştır. Veri toplama araçları olarak öğrencilerin demografik özelliklerini öğrenmeye yönelik Bilgi Formunun yanısıra, Beck Umutsuzluk Ölçeği ve Spielberger Durumluk-Sürekli Kaygı Envanteri ölçeğine yer verilmiştir. Cinsiyet açısından kadın ve erkek öğrencilerin kaygı düzeylerine bakıldığında kadın öğrencilerin kaygı düzeyinin daha fazla olduğu tespit edilmiştir. Akademik başarı düzeyine göre öğrencilerin umutsuzluk



ve kaygı puanları arasında da istatistiksel olarak anlamlı bir fark bulunmuş olup, akademik başarı düzeyi düşük olan öğrencilerin umutsuzluk düzeylerinin daha yüksek olduğu saptanmıştır.

Tayfun ve Korkmaz (2016), Süleyman Demirel Üniversitesi'nde çeşitli fakültelerde öğrenim gören 441 son sınıf öğrenci üzerinde, öğrencilerinin işsizlik kaygı düzeylerini belirlemek, işsizlik kaygısına neden olan faktörleri belirleyerek durumluk sürekli kaygı düzeyi, depresyon, stres belirtileri düzeyleri arasındaki ilişkiyi tespit etmek ve fakülteler ile öğrencilerin kaygı düzeyleri arasında bağ olup olmadığını saptamak amacıyla yaptıkları araştırmada, son sınıf öğrencilerinin işsizlik kaygısının mevcut olduğu tespit edilmiştir. Bu kaygının sebebinin alt boyutlarında ise çevresel baskılar, bireylerin karamsar olması, benlik saygılarında düşüş yaşamaları, yetkinliklerinin tam olmaması gibi nedenlerin yer aldığı anlaşılmıştır. Ayrıca bulgular, gençlerdeki işsizlik kaygısının en önemli sebebi olarak ekonomide yaşanan istihdamdaki daralmanın olduğunu göstermektedir. Cinsiyete göre işsizlik kaygısının kadın öğrencilerde, erkek öğrencilere göre daha fazla olduğu saptanmıştır. Ayrıca bireylerin mezuniyetlerinin ardından iş bulma süreleri uzun sürerse, iş bulamama kaygısının da arttığı tespit edilmiştir.

Çanakkale 18 Mart Üniversitesi Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesinde öğrenim gören 336 son sınıf öğrencisi üzerinde Çolakoğlu vd. (2017)'nin yaptıkları araştırmada, yaklaşık bir ay sonra mezun olacak öğrencilerin yaşamakta oldukları *“işsizlik kaygısının demografik koşullar, bölüm,*



staj ve iş deneyimleri, bölümü isteyerek tercih edip etmedikleri, iş bulma ümitleri ve süresi gibi değişkenlere göre farklılık gösterip göstermediğinin” tespit edilmesi amaçlanmıştır. “İşsizlik Kaygısına Yönelik Psikometrik Sorular” ve “Durumluk ve Sürekli Kaygı” ölçeklerinin kullanıldığı bu çalışmada, son sınıftaki öğrencilerin mezun olduktan sonra bir yıl içerisinde iş bulacaklarına inandıkları tespit edilmiştir. Eğer bir yıl içerisinde iş bulamazlar ise öğrencilerin %30’unun sınavlara hazırlanacağı, %24,6’sının yüksek lisans yapacağı, erkek öğrencilerin %43’ünün askere gideceği saptanmıştır. Ayrıca Durumluk ve Sürekli Kaygı ölçeklerine bakıldığında, işsizlik kaygı düzeyleri ortalaması 2.89 olduğu ve “yaş, medeni durum, bölüm ve öğretime” göre bu çalışmada anlamlı bir farklılık saptanmadığı tespit edilmiştir.

Anlaşıldığı üzere Türkiye’de yapılmış, üniversite gençliği ve işsizlik ile ilgili çok sayıda araştırma bulunmaktadır. Ancak çalışma yaşamını sosyal politika, hukuk, ekonomi, sosyoloji, psikoloji ve yönetim gibi sosyal bilimlerin çeşitli disiplinleri ışığında inceleyen; kamu ya da özel sektörde her türlü iş ilişkisini sosyal güvenliğe ve insan haklarına uygun, hukuksal, bir biçimde düzenleyecek eleman yetiştirmeyi amaçlayan; ancak geleceği tartışılan ve bazı üniversitelerde öğrencisi olmayan Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri bölümünde eğitim gören öğrencilerin işsizlik kaygılarının ne olduğu bu araştırmanın sorunsalını oluşturmuştur.



3- MATERYAL VE YÖNTEM

3.1- Araştırmanın Amacı

Halen ülkemizde 38 adet devlet üniversitesinde ÇEEİ bölümleri bulunmaktadır. 2019 YKS sonuçlarına göre bu bölümlerin kontenjanı toplam 2410 kişidir. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri bölümlerine toplam 2293 kişi yerleşmiştir. Bu da ülke genelinde kontenjanın ancak %95'inin dolduğunu göstermektedir. Mezun olan öğrenci sayısı ile ilgili net bir bilgi olmamasına karşın, ülke genelinde ki kontenjandan yola çıkarak iyimser bir tahminle en az %50'sini mezun verdiğini varsayarsak, ülkemizde her yıl yaklaşık olarak en az 1000-1150 mezunumuzun istihdama katıldığını söyleyebiliriz. Bu kişilerin yine iyimser bir tahminle en az %20'sinin işinin hazır olduğunu ve diğer gençlerden daha donanımlı olduklarını düşünecek olursak, geri kalan mezunlar iş aramakta, kimi zaman iş arama süresini geciktirmek için yüksek lisans eğitimine başvurmaktadır. Kişilerin işlerinin hazır olmaması, istihdama katılmada zorluk çekmeleri, umutsuzluklarını, işsizlik ve gelecek kaygısını arttırmaktadır.

Bu araştırmanın amacı; 2018-2019 eğitim yılı bahar döneminde bir Üniversitenin İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkiler Bölümünde öğrenim görmekte olan öğrencilerin, işsizliğe yönelik umutsuzluk düzeylerini, benlik özsaygılarını ve işsizlikle ilgili kaygılarını, öğrenim gördükleri sınıflarına ve cinsiyetlerine göre belirlemektir.



3.2- Veri Toplama Araçları

Veri toplama aracı olarak anket tekniği kullanılmıştır. Bu çalışmada veriler anket yöntemi ile toplanmış olup, ankette yer alan materyaller aşağıdaki gibidir.

Kişisel Bilgi Toplama Formu: Araştırmada, öğrencilerin fakülte, bölüm, cinsiyet, yaş, genel not ortalaması, iş bulma inancı gibi 7 sorudan oluşan kişisel bilgi toplama formu kullanılmıştır.

Rosenberg Benlik Özsaygı Ölçeği (RSBÖ): 1965 yılında Rosenberg tarafından geliştirilmiş olup kişilerin benlik saygılarını ölçmekte en çok tercih edilen ölçek türünden biridir. Bu ölçek dörtlü likert tipi ölçüm yapar ve 10 maddeden oluşur. RSBÖ' de 63 madde ve 12 alt ölçek mevcuttur. Soruların her biri için 4 seçenek vardır. Bunlar: 'Çok Doğru', 'Doğru', 'Yanlış', 'Çok Yanlış' tır. Kişiler kendi kişilik özelliklerine göre bu cevaplardan istediğini seçebilir. Rosenberg'in oluşturduğu bu ölçeği Türkçeye 1986 yılında Çuhadaroğlu uyarlamıştır (Haspolat&Kağan,2017:146). Bu çalışmanın Cronbach Alpha Güvenilirlik Katsayısı 0,81 olarak saptanmıştır.

Umutsuzluk Ölçeği: Umutsuzluk ölçeği 1974 yılında Beck ve arkadaşları tarafından geliştirilmiştir. Bu ölçek insanın geleceğe dair olumsuz beklentilerini ölçmeyi amaçlamaktadır. Umutsuzluk ölçeği grup halindeki yetişkinlere ve ergenlere uygulanabilir. Ölçek 20 önermeden oluşmaktadır. Ölçekte önermelere cevap olarak iki seçenek vardır. Bunlar: 'Evet' ve 'Hayır'dır. Kişiler bu seçeneklerden kendilerine



uygun olanı seçebilir. Umutsuzluk ölçeği 1991 yılında Seber tarafından çevirisi yapılmıştır. Ülkemizde geçerliliğini ve güvenilirliğini saptamak amacıyla Dr. Gülten Seber, Dr. Nesrin Dilbaz, Dr. Cem Kaptanoğlu ve Dr. Durmuş Tekin tarafından gerekli çalışmalar yapılmıştır (Beck ve ark.,1974, akt; Durak& Palabıyıkoglu,1994:312). Bu çalışmada Cronbach Alpha Güvenilirlik Katsayısı 0,72'dir.

İşsizlik Tutumu Ölçeği: Kart ve Erdost' un 2008 yılında üniversitede öğrenim görmekte olan öğrencilerin işsizlik endişelerini belirlemek amacıyla yaptıkları araştırmada belirlenen literatürden seçilmiş psikometrik sorulardan oluşan işsizlik tutumu ölçeği, 2012 yılında Tunçsiper, Biçil ve Biçen araştırmalarında kullanmıştır. Bireylerin üniversiteyi bitirdikten sonra ki 1 yıl içerisinde iş bulamazlarsa, işsiz kalma sonucunda yaşayabilecekleri sorunlara yönelik olan bu sorular dört faktörden ve 14 likert tipi sorudan oluşmaktadır. Faktör 1: Karamsarlık, Faktör 2: Başarma Arzusu, Faktör 3: İyimserlik, Faktör 4: Çözüm Arayışını kapsamaktadır (Kart&Erdost,2008, Tunçsiper vd.,2012). Bu çalışmada Cronbach Alpha Güvenilirlik Katsayısı 0,81 olarak saptanmıştır.

Veriler, SPSS 23.0 programından yararlanılarak değerlendirilmiştir. Elde edilen verilerin nicel analiz yöntemlerine uygun olup olmadığını belirlemek amacı ile verilerin çarpıklık ve basıklık değerleri "skewness" ve "kurtosis" analizleri ile test edilerek değerlerin -1,5 / +1,5 aralığı içinde ve parametrik analizler için yeterli normalliğe sahip olduğu (Hair ve diğerleri, 2014; Tabachnick ve Fidell, 2013) görülmüştür.



4- Bulgular ve Sonuç

Araştırmaya katılan 297 kişinin %70,4 kadın, %29,6'sı erkek öğrencilerden oluşmaktadır. Yaşları 18-30 arasında değişmekte olup, yaş ortalaması 21.55 ± 2.29 dur. % 21'i birinci sınıf, %32 ikinci sınıf, %18'i üçüncü sınıf, %29 u son sınıfta eğitim görmektedirler. Öğrencilerin %23,9'u mezun olduktan sonra iş bulacaklarına inanmaktadırlar. Ancak %31,6'sı kesinlikle iş bulacaklarına inanmamakta, %44,4 'ü ise emin olamadıklarını belirtmektedirler.

İlgili değişkenler arasındaki ilişkiyi incelemek üzere korelasyon analizi yapılmıştır. Tablo 1'de yer alan analiz sonucuna göre özsaygı ile umutsuzluk algısı arasında ve özsaygı ile işsizlik endişesi arasında negatif yönde, ters orantılı ve istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki olduğu ortaya çıkmıştır. Umutsuzluk ile işsizlik endişesi arasında da pozitif yönde doğru orantılı ve anlamlı bir ilişki olduğu görülmüştür.

Tablo 1: Değişkenlere ait Ortalama, Korelasyon ve Güvenirlik Değerleri

Değişkenler	Ort	S.Sapm	C.Alpha	1	2
1-Özsaygı	18,36	4,671	0,79	1	
2-Umutsuzluk	36,81	2,542	0,82	-,490**	1
3-İşsizlik kaygısı	38,92	6,36	0,93	-,404**	,420**

** Korelasyonlar %99 güven aralığında anlamlıdır (2-tailed).



Araştırmaya katılan üniversite öğrencilerinin genel işsizlik endişesi puanları ortalamalarının cinsiyet değişkenine göre anlamlı bir farklılık gösterip göstermediğini belirlemek amacıyla yapılan t-testi sonucunda grup ortalamaları arasındaki fark istatistiksel açıdan anlamlı bulunmamıştır ($t=-1.425; p=0.068>0,05$).

Öğrencilerin işsizlik endişesi, özsaygı ve umutsuzlukları, iş bulma ümidi olup olmayanlarda istatistiksel açıdan anlamlı farklılık gösterip göstermediği One Way Anova testi ile incelenmiştir. Tablo 2’de görüldüğü gibi; iş bulma ümidine göre öğrencilerin umutsuzluk düzeyi, işsizlik endişesi ve benlik saygılarına ilişkin dağılım incelendiğinde; öğrencilerin iş bulma ümidi değişkeni ile umutsuzluk, işsizlik endişesi ve özsaygı arasında anlamlı bir farklılık bulunmuştur. Araştırmaya katılan üniversite öğrencilerinin genel işsizlik kaygısı puanları ortalamalarının mezun olduktan sonra iş bulabileceğine ümit ettiği süre değişkenine göre anlamlı bir farklılık gösterip göstermediğini belirlemek amacıyla yapılan tek yönlü varyans analizi (Anova) sonucunda grup ortalamaları arasındaki fark istatistiksel açıdan anlamlı bulunmuştur (Tablo 2).

Yapılan bu analiz sonrasında iş bulma ümidi olmayanların işsizlik kaygısının daha yüksek olduğu görülmüştür. Doğan ve Çoban (2009)’ın eğitim fakültesi öğrencileri üzerinde yapmış oldukları çalışmada da, iş bulma konusunda karamsar olanların daha fazla kaygı yaşadıkları tespit edilmiştir.



Tablo 2: Öğrencilerin işsizlik kaygısı ve umutsuzluk Düzeyi Puanlarının İş Bulma Ümitlerine Göre Anova Testi Sonuçları

Ölçekler	İş Bulma Ümidi						Testler	
	Evet var (n.71)		Hayır yok (n.94)		Emin değil (n.132)		F	P
	Ort	S.Sap.	Ort	S.Sap.	Ort	S.Sap.		
Umutsuzluk	1,90	,101	1,78	,140	1,84	,113	18,685	,000
İşsizlik Kaygısı	2,63	,485	3,02	,399	2,75	,424	16,512	,000
Öz saygı	1,60	,432	2,02	,493	1,83	,407	18,284	,000

**p<0,01

Öğrencilerin eğitim gördükleri sınıf düzeylerine göre değişkenler arasında anlamlı bir fark olup olmadığına bakıldığında; tablo 3'de de görüldüğü gibi, sadece işsizlik kaygısı değişkeni ile öğrencinin sınıfları ortalamaları arasında %5 düzeyinde anlamlı bir fark olduğu (F=4,528, p=0,004) saptanmıştır.

Tablo 3: Öğrencilerin Sınıflarına Göre İşsizlik endişesi Farklılık Analizi (One Way Anova)

Değişkenler	Sınıfı	N	Mean	Mean Squae	F	P**
İşsizlik Kaygısı	1 sınıf	63	2,92	,904	4,528	,004
	2 sınıf	94	2,79			
	3 sınıf	54	2,79	,200		
	4 sınıf	86	2,65			
	Toplam	297	2,78			

*p<0,05



Bu farkın hangi gruplar arasında olduğunu bulmak için post hoc analizi yapılmıştır.

Tablo 4: Sınıf Düzeylerine Göre Post Hoc Analizi Sonuçları

Bağımlı Değişken: işsizlik endişesi

Tukey HSD

(I) sınıfı	(J) sınıfı	Ortalama farklılık (I-J)	Std.Hata	Sig.	95% Confidence Interval	
					Lower Bound	Upper Bound
1.sınıf	2.sınıf	,12770	,07273	,297	-,0602	,3156
	3.sınıf	,12415	,08284	,440	-,0899	,3382
	4.sınıf	,26978*	,07407	,002	,0784	,4612
2.sınıf	1.sınıf	-,12770	,07273	,297	-,3156	,0602
	3.sınıf	-,00355	,07627	1,000	-,2006	,1935
	4.sınıf	,14208	,06665	,146	-,0301	,3143
3.sınıf	1.sınıf	-,12415	,08284	,440	-,3382	,0899
	2.sınıf	,00355	,07627	1,000	-,1935	,2006
	4.sınıf	,14563	,07756	,240	-,0548	,3460
4.sınıf	1.sınıf	-,26978*	,07407	,002	-,4612	-,0784
	2.sınıf	-,14208	,06665	,146	-,3143	,0301
	3.sınıf	-,14563	,07756	,240	-,3460	,0548

*. The mean difference is significant at the 0.05 level.

Tablo 4 incelendiğinde, 1 sınıf öğrencisinin 4 sınıf öğrencisine göre işsizlik endişesi ortalamalarında %5 düzeyinde anlamlı bir farklılık olduğu dikkati çekmektedir.



5- SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Üniversitelerin son sınıfında öğrenim gören öğrencilerin kaygı ve umutsuzluklarını etkileyen faktörlerden en önemlisi gelecek kaygısı ve iş bulma endişesidir. Özellikle Türkiye’de gençler ve eğitilmiş işgücü içerisinde işsizliğin yaygın olması bu kaygı ve umutsuzluğun daha da artmasına neden olmaktadır. İşsizlik endişesi, bireyde karamsarlık, çaresizlik, yaşama küskünlük gibi duygulara yol açmakta, bireyi pasifliğe itmekte, depresyona ortam hazırlamakta, böylece kişinin kendisine karşı saygınlığını yitirmesine neden olabilmektedir.

İşsiz kalan insan, kendi kimliği ve sosyal statüsünün belirlenmesinde önemli bir rol oynayan bir faktörden yoksun kalmanın boşluğunu yaşayarak kendine olan özsaygısını yitirebilmektedir (Tınar, 1996:108). Mlomo’nun (1996) Güney Afrika’da yapmış olduğu çalışmada düşük öz saygıya sahip bireylerin daha fazla işsizlik kaygısı yaşadıkları tespit edilmiştir.

Kumaş (2001) tarafından işsizler üzerinde yapılan bir çalışmada, işsiz olmanın yarattığı duygular sıralamasında işsizlerde ilk sırayı % 19 ile stres, % 9 ile moral bozukluğu ve % 6,8 ile kaygı almaktadır.

Yüksel’in (2003) Ankara’da 182 işsiz üzerinde yapmış olduğu çalışmasında ise, işsizlerin %86,3’ünün depresyon içinde olduğu tespit edilmiştir.



Yapılan pek çok çalışmada mezuniyet aşamasına gelmiş gençlerin kaygı düzeyleri yüksek bulunmuştur (Turgut vd. 2004; Gizir 2005; Ersoy- Kart ve Erdost 2008; Dursun ve Aytaç 2009; Dursun ve Aytaç,2012; Mütevellioğlu vd. 2010; Kırıcı 2010; Durukan ve Yurt Öncel 2013; Şanlı Kula ve Saraç 2016; Akıncı 2016; Tekin Tayfun ve Korkmaz 2016).

Üniversite öğrencilerinin katılımıyla yapılan bu çalışmada da, mezun olduktan sonra iş bulma konusunda ümidi olmayan öğrencilerin işsizlik kaygısı ve umutsuzluk düzeyleri, iş bulma konusunda ümidi olanlara göre oldukça yüksek bulunmuştur. Ayrıca üniversite eğitimi almakta olan gençlerin kaygı ve umutsuzluk düzeyleri öğrenim gördükleri sınıfların derecelerine göre farklılaşmaktadır.

Son yıllarda küreselleşme ile birlikte yaygınlaşan işsizlik genç nüfusu önemli şekilde etkilemektedir. Türkiye birçok ülkede olmayan genç nüfusa sahiptir. Gençlerin eğitim politikalarının iyileştirilmesi, ekonomiye kazandırılması, teşvik politikaları sunulması işsizliği ve beraberinde getirdiği kaygıyı giderecektir. Bu nedenle çeşitli sosyal politika çözümleri geliştirilebilir. Öncelikle emek arzı ve talebini dengeye getirecek istihdam ve ekonomi politikaları sağlanmalı, yeni iş alanları yaratılmalıdır. Belediyeler ve sivil toplum kuruluşları, gençlere yönelik ruhsal ve mesleki yönlerini geliştirici, iyileştirici ve kişilerin yetkinliklerini artırıcı kurslar açabilir. Devlet tarafından 15-24 yaş arasında ki gençlerin girişimciliği desteklenebilir ve belli bir bütçe ayrılarak gençlerin istihdama katılmaları sağlanabilir. Çeşitli yasalar çıkartılarak yeni mezun olmuş deneyimi olmayan gençler için kurumsallaşmış büyük şirketlere her yıl en az 2



mezun alma ve en az 6 ay çalışma şartı koyulabilir. Ödeneğin bir kısmını devlet bir kısmını işveren karşılayarak kişiye deneyim kazandırılabilir ve mezun olduktan sonra işe girecek gençlerin kaygılarında azalma sağlanabilir. Burada ki amaç yeni mezun olan deneyimsiz, dolayısıyla kaygı oranı yüksek olan gençlere kısa vadeli de olsa iş bulmak ve deneyim kazanmalarını sağlamaktır. Bu süreçte gençlerin görüşleri, önerileri de alınarak istihdam stratejileri belirlenmeli ve çeşitli çalışmalar yapılmalıdır.

KAYNAKÇA

- Aslan, B.(2015). Genç işsizliğe yönelik alan araştırması: üniversite öğrencileri arasında kaygı ve umutsuzluk, *Çalışma İlişkileri Dergisi*, 2015, 2(6), 71-86
- Calderon, E.R. (2004). Getting young people into work:a challenge and an opportunity, No:136, ILO Labour Education, 65-76.
- Çolakoğlu, T.& Kanyılmaz Polat,E. & Gezer Aydın, G. (2017). İktisadi ve idari bilimler fakültesi öğrencilerinin işsizlik kaygısı üzerine bir araştırma: Biga İibf Örneği, *International Journal of Innovative Approaches in Social Sciences* 1, 29-39.
- DİSK-AR (2019). İşsizlik ve İstihdam Raporu Ağustos 2019, <http://disk.org.tr/wp-content/uploads/2019/08/DISK-AR-A%C4%9Fustos-2019-Istihdam-Issizlik-Raporu.pdf>
- Durak, A. & Palabıyıköğlü, R. (1994). Beck umutsuzluk ölçeğinin geçerlik ve güvenilirlik çalışması, *Kriz Dergisi*, 2, 311-319.
- Dursun, S. & Aytaç, S. (2009). Üniversite öğrencileri arasında işsizlik kaygısı, *Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 28(1), 72.



- Dursun, S. & Aytaç, S. (2012). Üniversite öğrencilerinin işgücü piyasasına yönelik beklentileri ile umutsuzluk ve kaygı düzeyleri arasındaki ilişki üzerine bir araştırma. *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 10(1), 373–388.
- Ekin, N. (2000). Türkiye’de katlanan işsizlik: “ yapısal-geleneksel yoksullar” ve “konjonktürel-modern işsizler, Erişim Tarihi:02.04.2020, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/9584>
- Ekin, N. (2003). Türkiye’de işsizlik: iş aramayan işsizler-kırsal yoksullar-kentsel kayıtdışı yapay istihdamdakiler-açık işsizler, *Kamu-İş*, 7(2),2-21.
- Gizir, C. A. (2005). Ortadoğu teknik üniversitesi son sınıf öğrencilerinin problemleri üzerine bir çalışma. *Mersin Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*, 1(2), 196–213
- Güler, K. B. (2011). İşsizlik ve yarattığı psiko-sosyal sorunların öğrenilmiş çaresizlik bağlamında incelenmesi. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, 55 (1) , 373-394 . Retrieved from <https://dergipark.org.tr/tr/pub/iuifm/issue/812/8826>
- Gündoğan, N. (2001). Genç işsizliği, *Anadolu Üniversitesi Yayınları No:1320, İktisadi ve İdari Bilimler Yayınları no.173.*
- Güney, A. (2010). Türkiye’de geliştirilmiş işsizlik oranları, *Çalışma ve Toplum*, 24, 239-252.
- Hair, J. F., Black, W. C., Babin, B. J. & Anderson, R. E. (2014). *Multivariate data analysis: pearson new international edition*. Essex: Pearson Education Limited
- Haspolat N.K. & Kağan M.(2017). Sosyal fobinin yordayıcıları olarak beden imajı ve benlik saygısı. *Erzincan Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*,19(2),139-152



- Kart M.& Erdost H. E.(2008). Unemployment worries among turkish university students, *Social Behavior and Personality*,36(2), 275-288
- Kaya,M.&Varol,K. (2004). İlayihat fakültesi öğrencilerinin durumluk-sürekli kaygı düzeyleri ve kaygı nedenleri (Samsun örneği), *Ondokuz Mayıs Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*,17(17),31-63.
- Kayalı, S. (2015). *Genç işsizliği*,1.basım, Ziraat Grup Matbaacılık, Türk Metal Yayıncılık.
- Kocaoğlu, M. (1997). *Sosyal politika*, Ankara: Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası.
- Kumaş, H. (2001). İşsizliğin psiko-sosyal boyutu ve çalışma yaşamına ilişkin değerler üzerindeki etkileri,(Doktora Tezi), İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- McKee-Ryan, F., Song, Z., Wanberg, C. R. & Kinicki, A. J. (2005). Psychological and physical well being during unemployment: A meta-analytic study. *Journal of Applied Psychology*, 90 (1), 53-76.
- Mlomo, Vuyelwa C. (1996). Psychological correlates of unemployment: low self-esteem and depression, Applied master of Arts (MA) Clinical Psychology, University of Zululand
- Mütevellioğlu,N., Zambak, M.&Mert,M. (2010). İşsizlik, üniversiteli gençlik ve gelecek:bir alan araştırması bulguları, Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 11(1),207-229.
- O'Brien, G. E. &Feather, N. T. (1990). The relative effects of unemployment and quality of employment on the affect, work values, and personal control of adolescents. *Journal of Occupational Psychology*, 63 (2), 151-165.



- Özusta, Ş. (1995). Çocuklar için durumluk-sürekli kaygı envanteri uyarlama, geçerlilik ve güvenilirlik çalışması, *Türk Psikoloji Dergisi*, 34 (10), 32-44.
- Paul, K. I. & Moser, K. (2009). Incongruence as an explanation for the negative mental health effects of unemployment: Meta-analytic evidence. *Journal of Occupational & Organizational Psychology*, 79 (4), 595-621.
- Tabachnick, B. G. & Fidell, L. S. (2013). *Using multivariate statistics* (6. bs.). Pearson, Boston.
- Tayfun, T. & Korkmaz, A.N. (2016). Üniversite öğrencilerinde işsizlik kaygısı: Süleyman Demirel Üniversitesi öğrencileri üzerinde bir araştırma, *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi*, 17 (8), 534- 558.
- Temel Yeşilyurt, H. & Yapraklı, H., (2015). Küreselleşen dünyada işsizlik, Erişim Tarihi:02.04.2020 https://www.researchgate.net/publication/283123031_Kuresellesen_Dunyada_Issizlik,
- Tınar, Mustafa Y. (1996). *Çalışma psikolojisi*, Birinci Baskı, İzmir.
- TÜİK, Hane halkı işgücü araştırması, Erişim Tarihi:04.09.2019 <http://tuik.gov.tr/Start.do>.
- TÜİK, İşsizlik oranları, Erişim Tarihi 05.09.2019, <http://www.tuik.gov.tr/Start.do>.
- Tunçsiper, B., Bicil, İ. M. & Biçen, Ö. F. (2012). Üniversite son sınıf öğrencilerinin işsizlik kaygısına ilişkin tutumları üzerine bir uygulama. *Türkiye Ekonomi Kurumu (TEK), Üçüncü Uluslararası Ekonomi Konferansı UEK-TEK' bildiriler kitabı*, İzmir.
- Kamu-Sen'den işsizliğe çözüm (2004), Erişim Tarihi:24.06.2019, <https://www.kamusen.org.tr/arsiv/turkiye-kamu-sen-ar-ge-den-yeni-arastirma-kamu-sen-den-issizlige-cozum/168/>.



- Uyanık, Y. (2008). Neoliberal küreselleşme sürecinde işgücü piyasaları, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 10(2),209-224.
- Warr, P., Jackson, P. & Banks, M. (1988). Unemployment and mental health: Some British studies. Journal of Social Issues, 44, 47-68.
- Waters, L. E. & Moore, K. A. (2002). Predicting self-esteem during unemployment: The effect of gender financial deprivation, alternate roles and social support. Journal of unemployment Counseling, 39 (4), 171-189.
- Winefi eld, A. H. & Tiggeman, M. (1985). Psychological correlates of employment and unemployment: Effects, predisposing factors and sex differences. Journal of Occupational Psychology, 58, 229-242.
- Winefi eld, A. H. & Tiggeman, M. (1989a). Unemployment duration and affective well being in the young. Journal of Occupational Psychology, 62, 327-336.
- Winefi eld, A. H. & Tiggeman, M. (1989b). Job loss versus failure to find work as psychological stressors in the young unemployed. Journal of Occupational Psychology, 64, 79-89.
- Winefi eld, A. H. & Tiggeman, M. (1990). "Employment status and psychological well-being: A longitudinal study". Journal of Applied Psychology, 75, 455-459.
- Winefi eld, A. H., Winefi eld, H. R., Tiggemann, M. ve Gouldney, R. D. (1991). A longitudinal study of psychological effects of unemployment and unsatisfactory employment on young adult. Journal of Applied Psychology, 76 (3), 424-431.
- Winefi eld, A. H., Tiggeman, M. & Winefi eld, H. R. (1992). Unemployment distress, reasons for job loss and causal attri-



- butions for unemployment in young people. *Journal of Occupational Psychology*, 65, 213-218.
- Winefi eld, A. H. (1995). Unemployment: Its psychological costs. *International Review of Industrial and Organizational Psychology*, 10, 169-212.
- Yentürk, N.& Başlevent, C. (2007). Türkiye’de genç işsizliği, Gençlik Çalışmaları Birimi Araştırma Raporu, No:2,1-51.
- Yılmaz, T., Fidan ,F. & Karataş,V. (2004). İşsizliğin sosyo-psikolojik sonuçları:sosyo-demografik özelliklere göre bireylerin tutumları bir alan araştırması, Sosyal Siyaset Konferansları, 48,163-183.
- Yüksel, İ. (2003). İşsizliğin psiko-sosyal sonuçlarının incelenmesi (Ankara Örneği), C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 4(2), ss.21-38.



KÜÇÜK VE ORTA ÖLÇEKLİ İŞLETMELERDE (KOBİ) KAYIT DIŞI İSTİHDAM SORUNU: AYDIN İLİ ÖRNEĞİ¹

Hatice EROL²
Serkan DEMİRTAŞ³

Özet

Kayıt dışı istihdam, ülkelerin başlıca ekonomik sorunlarından birisidir. Bu çalışmanın amacı; Aydın İl'inde faaliyet gösteren mikro işletmelerde kayıt dışı istihdamın mevcut durumunu ortaya koymak ve sigortalılık tespitine yönelik denetim yapılan ve yapılmayan işletmeler arasında ve istihdam teşviklerinden haberdar olan ve olmayan işletmeler arasında kayıt dışı istihdam oranları bakımından fark bulunup bulunmadığını araştırmaktır. Bu amaçlarla; Aydın İl'inde faaliyet gösteren 104 mikro işletme ve 270 çalışanı kapsayan alan araştırması yapılmıştır. Alan araştırması kapsamında nicel (anket) ve nitel (mülakat) araştırma yön-

- 1 Bu çalışma, Aydın Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün 07.08.2020 tarihinde kabul ettiği Yüksek Lisans Tezinden türetilmiştir.
- 2 Prof. Dr., Aydın Adnan Menderes Üniversitesi Nazilli İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, haticeerol@adu.edu.tr
- 3 Sosyal Güvenlik Denetmeni, SGK Aydın İl Müdürlüğü, Aydın Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı, serkan.demirtas@hotmail.com



Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerde (Kobi) Kayıt Dışı İstihdam Sorunu: Aydın İli Örneği

temleri bir arada kullanılmıştır. Araştırma sonucunda; çalışanların %22,6'sının kayıt dışı çalıştığı, çalışanlar açısından kayıt dışı istihdamın en önemli nedeninin %47,8 ile işsizlik, işletmeler açısından ise %44,2 ile sigorta primleri ve vergilerin yüksekliği olduğu, işletmelerin %39,4'ünün kayıt dışı işçi çalıştırdığı, kayıt dışılığın %65,3 ile en fazla yiyecek – içecek (kafe, lokanta v.b) sektöründe görüldüğü, sigortalılık tespitine yönelik denetim yapılmış işletmelerin denetim yapılmamış işletmelerden %19,2, istihdam teşviklerinden haberdar olan işletmelerin teşviklerden haberdar olmayan işletmelerden %31,2 daha az kayıt dışı işçi çalıştırdığı tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kayıt Dışı İstihdam, Sosyal Güvenlik, Denetim

INFORMAL EMPLOYMENT PROBLEM IN SMALL AND MEDIUM SIZED ENTERPRISES (SME): INSTANCE OF AYDIN

ABSTRACT

Informal employment is one of the main economic problems of countries. The aim of this study is to reveal the current status informal employment in micro enterprises operating in Aydın Province and investigate whether there is a difference between the audited enterprises and the non-audited enterprises and enterprises that are aware of employment incentives and those that are not aware of incentives in terms of informal employment. To reach the research



aim; a field study covering 104 micro enterprises and 270 employees has been conducted in Aydın. Within the scope of the field research, quantitative (survey) and qualitative (interview) methods were used together. As a result of the research it has been determined that 22.6% of employees work informally, the most important reason for informal employment for employees is unemployment with 47.8%, for enterprises is insurance premiums and taxes are high with 44.2%, 39.4% of enterprises employ unregistered workers, informal employment is the highest in the food and beverage sector (cafes, restaurants etc.) with 65.3%, audited enterprises employ unregistered workers 19.2% less than non-audited enterprises and enterprises that aware of employment incentives employ unregistered workers 31.2% less than that are not aware of incentives

Keywords: Informal Employment, Social Security, Supervision

1- GİRİŞ

Sosyal, ekonomik ve idari anlamda birçok nedeni bulunan ve kayıt dışı ekonominin çalışma hayatına yansıyan yüzü olarak tanımlanan kayıt dışı istihdam, günümüzde gelişmiş ve gelişmekte olan tüm ülkelerin başlıca sosyo-ekonomik sorunlarından birisidir. Kişilerin çalışmalarının ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına hiç bildirilmemesi veya eksik bildirilmesi şeklinde ortaya çıkan kayıt dışı istihdamın, kısa dönemde işsizliği ve yoksulluğu azaltması, belirli kesimlere gelir imkânı sağlaması, işletmelerin rekabet güçlerini arttırması gibi olumlu sonuçları olmakla birlikte,



Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerde (Kobi) Kayıt Dışı İstihdam Sorunu: Aydın İli Örneği

uzun dönemde kamu gelirlerini azaltması, haksız rekabete yol açması, kaynak dağılımını bozması, çalışanları sosyal güvenceden yoksun bırakması gibi ülkelerin sosyo-ekonomik istikrarını tehdit edici olumsuz etkileri de bulunmaktadır.

Kayıt dışı istihdam en yoğun Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerde (KOBİ) görülmektedir. Türkiye’de faaliyet gösteren işletmeler incelendiği zaman toplam işletmelerin yaklaşık %99’nu KOBİ’ler oluşturmaktadır. KOBİ’ler arasında kayıt dışı istihdam ise en fazla mikro işletmelerde (on kişiden az çalışanın olduğu işletmeler) görülmektedir. Türkiye’de 2000’li yıllarda %50 civarında olan kayıt dışı istihdam oranı yapılan çalışmaların etkisiyle günümüzde %31 civarına düşmüş olmakla birlikte, mikro işletmelerde bu oran hala %56’dır.

Literatürde kayıt dışı istihdamın nedenleri, boyutları, sonuçları ve önlemeye yönelik yapılan uygulamalarla ilgili birçok çalışma bulunmakla beraber Aydın İl’ine özgü bir çalışmaya rastlanılmamıştır. Bu doğrultuda çalışmanın amacı; Aydın İlinde faaliyet gösteren mikro işletmelerde kayıt dışı istihdamın mevcut durumunu, nedenlerini ve boyutlarını ortaya koymaktır.

Kayıt dışı istihdamla mücadele konusunda başarılı olmuş ülkelerin deneyimleri incelendiğinde kayıt dışı istihdamla mücadelede tek bir politika uygulamak yerine bir taraftan kayıt dışı çalışmayı azaltmaya yönelik denetim ve cezai yaptırımlar gibi zorunlu politikaların diğer taraftan da istihdam teşvikleri gibi kayıtlı sektöre girişi özendiren



politikaların aynı anda uygulandığı karma politika yaklaşımına ağırlık verildiği görülmektedir. Uygulanan **karma politika** sayesinde Türkiye’de de 2000’li yıllarda %50 civarında olan kayıt dışı istihdam oranı günümüzde %31 civarına düşmüştür (TÜİK, 2020). Bu doğrultuda çalışmanın bir diğer amacı; kayıt dışı istihdama yönelmede sigortalılık tespitine yönelik denetim yapılmış ve denetim yapılmamış işletmeler arasında ve istihdam teşviklerinden haberdar olan ve haberdar olmayan işletmeler arasında farklılık bulunup bulunmadığını araştırmaktır.

Bu amaçlar doğrultusunda; Aydın İl’inde faaliyet gösteren mikro işletmelerde anket ve mülakat tekniklerinin uygulandığı ve nicel ve nitel araştırma yöntemlerinin (karma yöntem) kullanıldığı alan araştırması gerçekleştirilmiştir.

Çalışmada öncelikle kayıt dışı istihdamın tanımı ve türleri ile KOBİ’lerde kayıt dışı istihdam sorununa değinilmiştir. Ardından, alan araştırması bölümünde Aydın ilinde faaliyette bulunan KOBİ’lerde (mikro işletmelerde) kayıt dışı istihdamın mevcut durumu sayısal olarak ortaya konulmuş, farklı sektörlerde faaliyet gösteren beş işveren ile gerçekleştirilen mülakatlar çalışmaya aynen aktarılmış ve araştırma sonucunda elde edilen bulgular doğrultusunda kayıt dışı istihdamın önlenmesine yönelik öneriler geliştirilmiştir.



Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerde (Kobi) Kayıt Dışı İstihdam Sorunu: Aydın İli Örneği

2- KAVRAMSAL ÇERÇEVE

2.1- Kayıt Dışı İstihdamın Tanımı ve Türleri

Kayıt dışı ekonomi kavramının içinde yer alan kayıt dışı istihdam, genellikle kayıt dışı ekonominin çalışma hayatına yansımaları olarak tanımlanmaktadır. Hem nedenleri hem de sonuçları itibariyle tüm toplumu ilgilendirmesi ve çok boyutlu ve karmaşık bir yapıya sahip olması nedeniyle kayıt dışı istihdam kavramının birçok farklı tanımı bulunmaktadır.

Kayıt dışı istihdam terimi ilk kez Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından 1970 yılında gerçekleştirilen ve Dünya İstihdam Programı bünyesinde yayınlanan Kenya Raporu'nda "Enformal Sektör" olarak kullanılmıştır. Söz konusu çalışmada, formal (kayıtlı) işgücü piyasasınca gidilemeyen işsizlik sorununun enformal (kayıt dışı) işgücü piyasasınca karşılandığı ve kırsal bölgelerden kentlere gerçekleşen göçün tahmin edilen oranda açık işsizliğe sebep olmadığı belirtilmiştir (Kalaycı ve Kalan, 2017: 19). Rapor da ayrıca bazı faaliyetlerin neden kayıt altına alınmadığına dair bir ayırmda bulunulmuştur. Söz konusu raporda, kayıt dışı faaliyetlerin ilgili yasalarda yer almaması ya da yasalarda yer almakla birlikte uygulama aşamasında yaşanan birtakım zorluklar ve yüksek maliyetler nedeni ile kayıt altına alınmadığı belirtilmiştir (Aydın, 2013: 784).

Kayıt dışı istihdam, çalışanların vergi dairesi ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına kayıtlı olmaksızın çalıştığı ve bu sebeple çalışma hayatını düzenleyen kurallara ve dü-



zenlemelere uyulmadığı bir istihdam biçimi olarak tanımlanmaktadır (Meydanal, 2008: 50). Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) kayıt dışı istihdamı, beyan dışı gizli ve gri çalışma olarak nitelendirmiş ve “ürünlerin elde edilmesi sürecindeki çalışmalarla ilgili birtakım yasal yükümlülüklerin yerine getirilmediği çalışmalardır” biçiminde tanımlamıştır (Çelik ve Güney, 2017: 215).

Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) ise kayıt dışı istihdamı, “yasal nitelikteki işlerde çalışan kişilerin harcamış oldukları çabanın gün veya kazanç (ücret) olarak ilgili kamu kurum ve kuruluşlara eksik bildirilmesi veya hiç bildirilmemesi” olarak tanımlamaktadır (SGK, 2013).

Kayıt dışı istihdam kendi nam ve hesabına veya bağımsız yahut bir işverene bağımlı çalışan kişilerin bu çalışmalarını ile ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına hiçbir bildirimde bulunulmaması ya da gün veya kazançların (ücretlerinin) eksik bildirimi şeklinde tanımlanmaktadır (Yereli ve Karadeniz, 2004: 180). Kayıt dışı istihdam, üretimleri yasal faaliyetler içerisinde bulunan fakat gerçekleştirilen faaliyetleri ilgili kurumlara bildirmeyen ve bu sebeple ilgili kurumların kayıt ve istatistiklerinde bulunmayan ya da eksik bulunan istihdam biçimi olarak da tanımlanmaktadır.

Kayıt dışı istihdamın birçok türü olmakla birlikte genel olarak, çalışmaları ilgili kuruluşlara hiç bildirilmeyenler veya çalışmaları gün ya da kazanç (ücret) bakımından eksik bildirilenler olarak ikiye ayrılmaktadır.



Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerde (Kobi) Kayıt Dışı İstihdam Sorunu: Aydın İli Örneği

Çalışanların çalışmalarını ilgili kurum ve kuruluşlarından tümüyle gizlemek suretiyle ortaya çıkan kayıt dışı istihdam türünde, çalışanlar genellikle kendi istekleriyle bu yola başvurmaktadır. Bu grup; eğitim düzeyinin ve gelir seviyesinin düşük olduğu çocuk işçiler, yabancı kaçak işçiler, herhangi bir sosyal güvenlik kurumundan gelir ya da aylık alanlardan oluşmaktadır. Bu kişiler eğer kayıtlı bir şekilde çalışırlarsa almakta oldukları gelir ya da aylıkların kesileceğini veya azalacağını bildiklerinden kayıt dışı çalışmayı kendi istek ve iradeleri ile gerçekleştirmektedirler.

Çalışmaları eksik bildirilenler; çalışmaların ücret bakımında eksik bildirim, çalışmaların gün bakımından eksik bildirim ve ilk işteki çalışmaların bildirilip ikinci bir işteki çalışmaların bildirilmemesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. İşverenler vergi ve pim yüklerini azaltmak, rekabet güçlerini arttırmak, maliyetlerini düşürmek ve bu sayede kazançlarını arttırmak için çalışanlarına yüksek miktarlarda ücret ödemesi yapmalarına karşın ilgili kurum ve kuruluşlara ücret bildirimini, asgari ücret düzeyinden gerçekleştirmektedir. İşverenler çalıştırdıkları kişilerin ücretlerini eksik bildirdikleri gibi çalışma sürelerini gün bakımından da eksik bildirimde bulunabilmektedirler. Örneğin, bir çalışan ayda 30 gün çalışmasına rağmen işvereni tarafından 15 gün çalışmış gibi gösterilmektedir. İkinci bir işte kayıt dışı çalışma da kayıt dışı istihdamın yaygın görülen türüdür. Yaşanan geçim sıkıntısı ve ağır hayat koşulları kayıtlı bir şekilde çalışan kişileri esas işlerinin yanında başka bir işte çalışmaya yöneltmektedir. Bu sebeple daha iyi bir ekonomik ve sosyal refah düzeyine ulaşmak isteyen ve ilk işlerinde kayıtlı çalış-



şan kişiler ikinci işlerinde sigortasız olarak çalışmayı göze almaktadırlar (Altuğ, 1994: 23).

Bugün dünya genelinde 15 yaş ve üstü çalışanların %61,2'si kayıt dışı çalışmaktadır. Kayıt dışı istihdam oranı gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde de farklıdır. Gelişmiş ülkelerdeki kayıt dışı istihdam oranı %18,3 iken gelişmekte olan ülkelerde bu oran %69,6'dır (ILO, 2018).

2.2- Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler 'de (KOBİ) Kayıt dışı İstihdam Sorunu

Türkiye'deki işletme yapıları incelendiğinde çok büyük bir kısmını (%99) KOBİ'lerin oluşturduğu görülmektedir. Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerin Tanımı, Nitelikleri ve Sınıflandırılması Hakkındaki Yönetmeliğe göre; “on kişiden az yıllık çalışanın olduğu ve yıllık net satış hasılatı veya mali bilançosundan herhangi biri üç milyon Türk Lirasını aşmayan işletmeler “mikro işletme”, elli kişiden az yıllık çalışanın olduğu ve yıllık net satış hasılatı veya mali bilançosundan herhangi biri yirmi beş milyon Türk Lirasını aşmayan işletmeler “küçük işletme”, iki yüz elli kişiden az yıllık çalışanın olduğu ve yıllık net satış hasılatı veya mali bilançosundan herhangi biri yüz yirmi beş milyon Türk Lirasını aşmayan işletmeler ise “orta büyüklükteki işletme” olarak sınıflandırılmıştır.

Kayıt dışı istihdam içinde yer alan KOBİ'lerin sahip oldukları birtakım yapısal özellikleri bulunmaktadır. Bu yapısal özellikleri nedeniyle birçok KOBİ büyük ölçekli işletmelerden farklılaşmakta ve kayıt dışı istihdam içinde



yerlerini almaktadır. Bu yapısal durum aynı zamanda KOBİ'lerin temel karakteristik özelliklerini yansıtmaktadır. Bu doğrultuda KOBİ'lerin genel özellikleri aşağıdaki gibi sayılabilir.

- KOBİ'ler; sermaye yapıları zayıf olan bu yüzden sıklıkla finansal sorunlar yaşayan, verimlilikleri düşük olan ve emek-yoğun üretimin yaygın olduğu, ihracatları ve kurumsallaşma oranları düşük, rekabet güçleri zayıf fakat hızlı karar alabilen işletmelerdir
- KOBİ'ler; esnek yapıları nedeniyle ekonomik dalgalanmalardan ve/veya krizlerden büyük ölçekli işletmelere oranla daha az etkilenen, mevzuattaki bazı eksiklikler nedeniyle yatırım ve istihdam teşviklerinden yeterince yararlanamayan işletmelerdir (Balantekin, 2006: 37).
- KOBİ'ler; az yatırım ile çok istihdam yaratan, genellikle tanıtım ve pazarlama alanlarında birtakım eksiklikleri olan işletmelerdir (Koç, 2013: 3683). KOBİ'ler; genellikle aile işletmeleri şeklinde yapılaşan ve işe uygun adamdan ziyade, adamına göre iş düşüncesinin yaygın olduğu işletmelerdir (Özdemir S., Ersöz, H. Y., ve Sarıoğlu, İ. 2006: 571).
- KOBİ'ler; yöneticilerinin aynı zamanda işletme sahibi olduğu ve talep değişikliklerine ve çeşitliliklerine büyük ölçekli işletmelere göre daha kolay uyum sağlayabilen işletmelerdir (Oralat, 2006: 49).



Türkiye ekonomisinde önemli bir yeri olan KOBİ'ler; ülkedeki toplam girişimin %99,8'ini, istihdamın %73,5'ini, ücret ve maaşların %54,1'ini, cironun %62'sini, faktör maliyetiyle katma değerini %53,5'ini ve maddi mallara ilişkin brüt yatırımın ise %55'ini oluşturmaktadır. Ayrıca KOBİ'ler; toplam ihracatın %55,1'ini, ithalatın ise %37,7'sini gerçekleştirmektedir (TÜİK, 2016).

Mikro ölçekli işletmelerde (1-9 çalışan) kayıt dışı çalışma olasılığı, orta ölçekli (50-249 çalışan) bir işletmeye göre yaklaşık 12 kat daha fazla olmaktadır (Fidan ve Genç, 2013). Türkiye'de orta ölçekli işletmelerde kayıt dışı istihdam oranı %3 civarında iken, mikro işletmelerde bu oran %56'dır (TÜİK, 2017). SGK verilerine göre, 2020 yılı Ocak itibarıyla kuruma kayıtlı işyerlerinin (4/a kapsamında zorunlu sigortalı çalıştıran) %99,7'si KOBİ'dir. KOBİ'lerin ise %87,6'sı mikro işletme niteliğindedir (SGK, 2020). Böyle bir durumda sosyal güvenlik kurumunun da en fazla prim kaybına uğradığı kesim mikro işletmeler olmaktadır.

Türkiye'deki kayıt dışı istihdamın yoğun olarak mikro işletmelerde görülmesinin en önemli nedenlerinden biri, bu işletmelerin verimliliklerinin düşük olmasıdır. TÜİK 2018 yılı Sanayi ve Hizmet istatistiklerine göre; Türkiye'de mikro ölçekli işletmeler toplam girişimin %93,5'ini, istihdamın %35'9'unu oluşturmasına karşın bu işletmelerin yarattığı katma değer oranı %13,5'de kalmaktadır (TÜİK, 2019). Bu durum; mikro işletmelerin mali dengesinin bozulmasına, yasal yükümlülüklerini yerine getirebilmek ve rekabet güçlerini arttırmak için kayıt dışı istihdama yönelmesine neden olabilmektedir.



Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerde (Kobi) Kayıt Dışı İstihdam Sorunu: Aydın İli Örneği

3- ALAN ARAŞTIRMASI

3.1- İlgili Yazın

Mateman ve Renooy (2001) “Undeclared Labour in Europe” isimli çalışmalarında 1999 yılında Almanya’da sıkı bir denetim programı ve beş yıla varan hapis cezası uygulamasıyla birlikte kayıt dışılığın %13,5, yabancı kaçak işçi çalışma/çalıştırmanın ise %11,5 azaldığını belirtmektedirler.

Sosyal güvenlik bilinci ve bilgisindeki yetersizlik çalışanların kayıt dışı çalışmalarına sebep olmaktadır. SGK ile işverenler arasında köprü vazifesi niteliği taşıyacak sosyal güvenlik müşavirliği müessesesinin kurulması kayıt dışı istihdamın önlenmesi ile kayıtlı çalışmayı teşvik edecektir. Bu nedenle vergi mevzuatı açısından mükelleflerin Gelir İdaresi Başkanlığına (GİB) karşı yükümlülüklerini yerine getirmelerine yardımcı olan ve yönlendiren Yeminli Mali Müşavirler(YMM) ile Serbest Muhasebeci ve Mali Müşavirler (SMMM)’in fonksiyonunu icra edecek bir çalışma ve sosyal güvenlik müşavirliği oluşturulması önem arz edecektir (Süngü, 2008: 131).

Çadircı (2010) “Kayıt Dışı İstihdamın Nedenleri: Şanlıurfa Uygulaması” isimli çalışmasında, çalışanlar açısından kayıt dışı istihdamın en önemli nedenlerinin %25,3 ile işverenin isteği ve %21,7 ile iş olanaklarının kısıtlı (işsizlik) olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Bireyler özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yüksek işsizlik enflasyon gibi nedenlerde kayıt dışı



olarak çalışmaktadırlar. Kayıt dışı sektörde çalışanlar işsizliğin yoğun olduğu dönemlerde iş imkânı bulabildiklerinden gelir elde edebilirler ve bu onlar içinde işveren içinde olumludur. Ancak Türkiye’de olduğu gibi bu durumun yapısal bir soruna dönüşmesi, kayıt dışı çalışan kesimin düşük eğitim seviyesi, düşük verimlilik ve düşük ücretler ile çalıştırılmasını da sürekli kılmaktadır (Aydın, 2013: 789).

Fidan ve Genç (2013) “Kayıt Dışı İstihdam ve Kayıt Dışı İstihdama Etki Eden Mikro Faktörlerin Analizi: Türkiye Özel Sektör Örneği” isimli çalışmalarında kayıt dışı istihdamdan en fazla kadınların, 55 yaş ve üzeri grupların, lise altı eğitim düzeyine sahip olanların etkilendikleri tespit edilmiştir. Sektör olarak tarım, işyeri büyüklüğü olarak 1-9 arası çalışanı olan mikro işletmeler ve çalışma şekli olarak yarı zamanlı çalışanlarda kayıt dışı istihdamın en yoğun olduğu alanlar olarak tespit edilmiştir.

Khamis (2014), 2014 yılında Brezilya’da kayıt dışı istihdamı azaltmada denetimlerin kayıtlı istihdamı %21-%27 oranında arttırdığını belirtmektedir.

ILO (2014)’ün “Informality and the quality of employment in G20 countries” isimli çalışmasında, uzun süreli bir planlama ve bütüncül bir program sayesinde; Arjantin’de 2002 yılında %49,1 olan kayıt dışı istihdamın 2012 yılında %34,6’ya gerilediği, Brezilya’da 2003 yılında 22 milyon olan kayıtlı çalışan sayısının 2011 yılında yaklaşık %60 artarak 37,6 milyona yükseldiği, Endonezya’da ise 2001 yılında %61,5 olan kayıt dışı istihdam oranının 2013 yılında %53’e gerilediği belirtilmektedir.30).



Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerde (Kobi) Kayıt Dışı İstihdam Sorunu: Aydın İli Örneği

Çalışanların kayıt dışılığa yönelmelerinin nedenlerinden bazıları çalışma koşullarının kötü olması, ücretlerin düşük olması ve çalışılan kuruma duyulan güven duyusunun azalmasıdır. Kurumsal şirketlerde şirket kuralları, standartları, yönetim biçimi gibi çalışma normları belirli olup, çalışanlar daha adil bir çalışma ortamında iş imkânı bulur. Çalışma şartları, ücretleri, sosyal hakları daha iyi olan işçiler de kayıt dışı alanlara yönelmeyeceklerdir. Ayrıca kurumsal şirketlerde kayıt dışı işçi çalıştırmaktan kaçınılmaktadırlar. Dolayısıyla kurumsallaşma ile birlikte kayıt dışı istihdam azalacaktır (Kalaycı ve Kalan, 2017: 30).

Şahin ve Bayramoğlu (2018) “Kayıt Dışı İstihdamın Nedenlerine İlişkin Niteliksel Bir Analiz” isimli çalışmalarında çalışanlar açısından kayıt dışı istihdam nedenleri en fazla ücret dışı elde ettiği gelir/aylık ya da bursun kesilmemesi olduğunu tespit edilmiştir. İşverenler açısından kayıt dışı istihdamın en önemli nedenleri ise, vergi ve primlerin yüksekliliği olduğu tespit edilmiştir.

Okuyan (2018)’in “Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Sosyal Güvenlik Prim Teşviklerinin Etkisi” isimli çalışmasında araştırmaya katılan işverenlerin %27,8’nin sigortasız işçi çalıştırdığı tespit edilmiştir. İşverenleri kayıt dışı istihdama yönelten en önemli nedeninin sigorta maliyetlerinin yüksekliliği olduğu, sosyal güvenlik prim teşvikleri hakkında bilgi sahibi olan işverenlerin, bilgi sahibi olmayan ve sosyal güvenlik prim teşviklerinden faydalanan işverenlerin faydalanmayan işverenlerden daha az kayıt dışı istihdama yöneldiği tespit edilmiştir. İşletme türü olarak bakıldığında



kurumsal işletmelerin şahıs ve aile işletmelerine göre daha fazla kayıtlı istihdama yöneldiği sonucuna ulaşılmıştır.

Altun (2018) “Kayıtlı ve Kayıt Dışı Çalışmada İşveren Davranışlarına Etki Eden Faktörler: Isparta Örneği” isimli çalışmasında Türkiye’deki en önemli istihdam sorununun vergi ve sigorta primlerinin yüksekliği olduğu, işverenleri kayıt dışılığa teşvik eden önemli unsurun gelir dağılımındaki dengesizlik olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

3.2- Araştırmanın Amacı ve Önemi

Literatürde kayıt dışı istihdamın nedenleri, boyutları, sonuçları ve önlemeye yönelik yapılan uygulamalarla ilgili birçok çalışma bulunmakla beraber Aydın İl’ine özgü bir çalışmaya rastlanılmamıştır. Ayrıca literatürde konu ile ilgili yapılan çalışmaların büyük bir kısmının teorik düzeyde olduğu görülmüştür. Bu bakımdan araştırmanın; Aydın İl’ine ve mikro işletmelere özgü bir çalışma olması, çalışma kapsamında alan araştırması yapılması, yapılan alan araştırmasında nicel (anket) ve nitel (mülakat) araştırma yöntemlerinin bir arada kullanılması ve araştırma sonucu ulaşılan bulgularının kayıt dışı istihdamı önleme konusunda uygulanan zorunlu (denetim) ve gönüllü (teşvik) politikaların faydası/etkisi hakkında fikir vermesi açısından önemli olduğu, literatüre ve konu ile ilgilenen kişi ve kurumlara katkı sağlayacağı düşünülmektedir.



Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerde (Kobi) Kayıt Dışı İstihdam Sorunu: Aydın İli Örneği

Araştırma Soruları

Araştırmanın temel amaçlarından biri Aydın ilinde faaliyet gösteren mikro işletmelerdeki kayıt dışı istihdamın mevcut durumunu, nedenlerini ve boyutlarını ortaya koymaktır. Bu doğrultuda aşağıdaki sorulara yanıt aranmıştır.

1. Yaş, cinsiyet ve eğitim düzeyi bakımından kayıt dışı istihdamda farklılık var mıdır?
2. Kayıt dışı istihdamda çalışma şekli, ücret düzeyi ve ücret dışı gelir/aylık ya da burs alma durumuna göre farklılık var mıdır?
3. Sektörlere göre kayıt dışı istihdamda farklılık var mıdır?
4. Kayıt dışı istihdamın çalışanlar ve işverenler açısından en önemli nedeni nedir?
5. Sigortalılık tespitine yönelik denetim yapılan işletmeler, denetim yapılmayan işletmelere göre kayıt dışına daha az mı yöneliyor?
6. İstihdam teşviklerinden haberdar olan işletmelerle olmayan, haberdar olmayan işletmelere göre kayıt dışına daha az mı yöneliyor?



3.3- Araştırmanın Kapsamı ve Sınırları

Bu çalışmanın evreni; Aydın İlinde SGK' ya kayıtlı olan (4/a kapsamında zorunlu sigortalı çalıştıran) ve 1 ile 9 çalışanın bulunduğu 24 bin 724 mikro işletme ile bu işletmelerde çalışan 59 bin 166 kişidir. Araştırmanın örneklem grubu, 24 bin işletmeyi ve 59 bin çalışmanı kapsayan bir araştırma yapma olanağı bulunmadığı için küme örnekleme metoduyla seçilen, Aydın İl'inde faaliyet gösteren ve araştırmaya katılmayı kabul eden 104 mikro işletme ve bu işletmelerde çalışan 270 çalışandır. Araştırmaya, yeterli örneklem sayısına ulaşamadığı için tarım sektörü dahil edilememiştir. Araştırma kapsamında derinlemesine mülakat görüşmesi 5 işverenle gerçekleştirilmiş olup çalışanlarla mülakat yapılmamıştır.

3.4- Araştırmanın Yöntemi

Araştırma; Ekim 2019 – Kasım 2019 tarihleri arasında, genel olarak Aydın İl'inin nüfus ve işyeri sayısı bakımından yoğun olan Efeler, Nazilli, Söke ve Kuşadası ilçelerinde gerçekleştirilmiştir. Alan araştırması kapsamında; nicel ve nitel araştırma yöntemleri (kararma yöntem) bir arada kullanılarak yüz yüze görüşme yöntemiyle işletmelere ve çalışanlara yönelik 2 ayrı anket uygulanmış ve farklı alanlarda faaliyet gösteren 5 işverenle derinlemesine mülakat gerçekleştirilmiştir.



3.5- Bulgular

3.5.1- Araştırmaya Katılan Çalışanlara İlişkin Bilgiler

Araştırmaya katılan çalışanlar; cinsiyet, yaş, eğitim, çalışma şekli, ücret düzeyi, ücret dışı gelir/aylık alma durumuna göre altı ayrı kategoriye ayrılmış ve araştırma sonuçları her kategori için ayrı ayrı belirtilmiştir.

Tablo 3.1.: Araştırmaya Katılan Çalışanların Dağılımı

1- Cinsiyet	Sayı (n)	Oran (%)
Erkek	153	56,7
Kadın	117	43,3
2- Yaş	Sayı (n)	Oran (%)
15-24	71	26,3
25-34	88	32,6
35-44	63	23,3
45-54	35	13,0
55 yaş ve üzeri	13	4,8
3- Eğitim	Sayı (n)	Oran (%)
İlköğretim	141	52,2
Lise ve Dengi	97	35,9
Yükseköğretim/Üniversite	32	11,9
4- Çalışma Şekli	Sayı (n)	Oran (%)
Tam Zamanlı	243	90,0
Yarı Zamanlı	27	10,0
5- Ücret Düzeyleri (TL)	Sayı (n)	Oran (%)
2.000 Altı	27	10,0
2.000 – 3.000	217	80,4



20. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi

3.001 – 4.000	23	8,50
4.001 – 5.000	2	1,0
5.001 ve Üzeri	1	1,0
6- Ücret Dışı Gelir/Aylık Alma Durumu	Sayı (n)	Oran (%)
Evet	25	9,3
Hayır	245	90,7

Tablo 3.1. verilerine göre araştırmaya katılanların %56,7'si erkek, %43,3'ü ise kadındır. Türkiye'de genelinde de erkeklerin istihdam oranı %61 iken kadınlarda bu oran %27'dir. Bu bakımdan araştırma bulgusu TÜİK verileri ile benzerlik göstermektedir. Araştırmaya katılan çalışanların %32,6 ile 25-34 yaş grubunda, %26,3'ü 15-24 yaş grubunda, %23,3'ü 35-44 yaş grubunda, %13'ü 45-54 yaş grubunda yer alırken %4,8 ise 55 yaş ve üzerindedir. Bu verilerden de görüldüğü üzere araştırmaya katılan çalışanların çoğunluğu genç ve orta yaşlılardan oluşmaktadır. Araştırmaya katılan çalışanların %52,2'si ilköğretim, %35,9'u lise ve dengi, %11,9'u ise yükseköğretim mezunudur. Bu durumda araştırmaya katılan çalışanların en yoğun olduğu eğitim grubunu ilköğretim mezunlarının oluşturduğu anlaşılmaktadır. Araştırmaya katılan çalışanların %90'ı tam zamanlı %10 ise yarı zamanlı çalışmaktadır. Türkiye'de yarı zamanlı çalışanların oranı OECD verilerine göre %9,9'dur (OECD, 2019). Bu bakımdan araştırma bulgusu Türkiye geneli çalışma şekli ile benzerlik göstermektedir. Araştırmaya katılan çalışanların %80,4'ü 2.000 – 3.000 TL arasında, %10'u 2.000 TL'nin altında, %8,5'i 3.001 – 4.000 TL arası, %2'si ise



Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerde (Kobi) Kayıt Dışı İstihdam Sorunu: Aydın İli Örneği

4.001 TL ve üstü ücret elde etmektedir. Bu durumda 2020 yılı itibariyle Türkiye'deki asgari ücretin 2.324 TL olduğu göz önüne alınırsa araştırmaya katılan çalışanların büyük bir kısmının asgari ücret düzeyinde, %10'luk kısmının ise asgari ücretin altında ücret aldığı, 4.001 TL ve üzeri ücret alanları ise sadece %2 olduğu anlaşılmaktadır. Araştırmaya katılan çalışanların %90,7'si ücret dışında gelir/aylık ya da burs almaz iken %9,3'ü ücret dışı gelir/aylık ya da burs almaktadır. Bu durumda araştırmaya katılan çalışanların büyük bir çoğunluğunun ücret dışı gelir ya da aylık elde etmedikleri ve geçimlerini aldıkları ücretle sağladıkları anlaşılmaktadır.

3.5.2- Araştırmaya Katılan İşletmelere İlişkin Bilgiler

Araştırmaya katılan işletmeler; işyeri türü, faaliyet alanı ve süresi, işyerinde denetim yapılma ve sigortasız tespit edilme durumu, SGK ve İŞKUR tarafından sağlanan istihdam teşviklerinden haberdar olma ve yararlanma durumlarına göre sekiz ayrı kategoriye ayrılmış ve araştırma sonuçları her kategori için ayrı ayrı belirtilmiştir.



Tablo 3.2.: Araştırmaya Katılan İşletmelerin Dağılımı

1- İşyeri Türü	Sayı (n)	Oran (%)
Şahıs	63	60,6
Aile	26	25,0
Kurumsal	15	14,4
2- Faaliyet Alanı	Sayı (n)	Oran (%)
Hizmet	81	77,9
Üretim/İmalat	23	22,1
3-Faaliyet Süresi	Sayı (n)	Oran (%)
1 yıldan az	3	2,90
1-5 yıl	50	48,1
6-10 yıl	30	28,8
11-15 yıl	10	9,6
16 yıl ve üzeri	11	10,6
4- Denetim Yapılma Durumu	Sayı (n)	Oran (%)
Evet	34	32,7
Hayır	70	67,3
5- Sigortasız Tespit Edilme Durumu	Sayı (n)	Oran (%)
Evet	11	32,3
Hayır	23	67,7
6- Teşviklerden Haberdar Olma Durumu	Sayı (n)	Oran (%)
Evet	73	70,2
Hayıt	31	29,8
7- Teşviklerden Yararlanma Durumu	Sayı (n)	Oran (%)
Evet	45	61,7
Hayır	28	38,3
8- Sektörler	Sayı (n)	Oran (%)



Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerde (Kobi) Kayıt Dışı İstihdam Sorunu: Aydın İli Örneği

Yiyecek – İçecek (kafe, lokal, lokanta, aperatif)	23	22,1
Tekstil (imalat)	5	4,8
Kişisel Bakım (kuaför/berber, güzellik salonu)	8	7,6
Taşımacılık (Yolcu veya yük taşıma)	4	3,8
Konaklama (otel, dinlenme tesisi)	8	7,6
Sağlık (eczane, medikal)	2	1,9
Mobilya/Marangozluk (üretim ve satış)	7	6,7
Emlak (gayrimenkul satışı ve yönetimi)	5	4,8
Gıda (market, kantin, fırın)	11	10,5
Giyim (kıyafet, çanta, aksesuar)	7	6,7
İnşaat Malzemeleri Satışı	6	5,7
Oto Tamir ve Bakım	4	3,8
Day. Tük. Mal. Ticareti (beyaz eşya)	2	1,9
Bakım ve Güvenlik Hiz. (kreş, özel güvenlik)	5	4,8
Mühendislik ve Sıhhi Tesisat (enerji, doğalgaz.)	6	5,7
İmalat (makine)	1	1,0

Tablo 3.2.'ye göre araştırmaya katılan işletmelerin %60,6'sı şahıs, %25'i aile, %14,4'ü ise kurumsal işletmelerdir. Bu durumda araştırmaya katılan işletmelerin çoğunluğunun şahıs işletmesi olduğu ve kurumsallaşmanın yüksek olmadığı anlaşılmaktadır. Araştırmaya katılan işletmelerin %77,9'u hizmet sektöründe faaliyet gösterirken %22,1'i üretim/imalat sektöründe faaliyet göstermektedir. Araştırmaya katılan işletmelerin %48,1'i 1-5 yıl arasında, %28,8'i



6-10 yıl arasında, %10,6'sı 16 ve üzeri bir yılda, %9,6'sı 11-15 yıl arasında, %2,90'ı ise bir yıldan az süredir faaliyet göstermektedir. Bu durumda araştırmaya katılan işletmelerin yaklaşık yarısının 1-5 yıl arasında faaliyet gösterdiği, bir yıldan az süredir faaliyet gösteren işletme sayısının ise oldukça az olduğu anlaşılmaktadır. Araştırmaya katılan işletmelerin %32,7'sinde sigortalık tespitine yönelik denetim yapılmıştır. Denetim yapılan işletmelerin %32,3'ünde sigortasız çalışan tespit edilmiş iken %67,7'sinde sigortasız çalışan tespit edilmemiştir. 2017 yılı itibariyle SGK'ya kayıtlı işyeri sayısı (4/a kapsamında zorunlu sigortalı çalıştıran) yaklaşık 1 milyon 850 bin iken, denetlenen işyeri sayısı 40 bindir. Bu durumda 2017 yılı itibariyle işletmelerin %2'si denetlenmiştir (SGK, 2018). Buradan araştırmaya katılan işletmelerin denetim yapılma oranının Türkiye geneli oranından bir hayli fazla olmasına rağmen işletmelerin çoğunluğunda (%67,3) araştırma gününe kadar sigortasız çalışan tespitine yönelik herhangi bir denetim yapılmadığı anlaşılmaktadır. Ayrıca denetim yapılan işyerlerinin yarısından fazlasında sigortasız çalışan tespit edilmediği de görülmektedir. Araştırmaya katılan işletmelerin %70,2'si SGK ve İŞKUR tarafından sağlanan istihdam teşviklerinden haberdar iken %29,8'i söz konusu teşviklerden haberdar değildir. Teşviklerden haberdar olan işletmelerin %61,7'si söz konusu teşviklerden yararlanırken, %38,3'ü haberdar olmasına rağmen teşviklerden yararlanmamaktalar. Bu durumda araştırmaya katılan işletmelerin çoğunluğunun istihdam teşviklerinden haberdar olduğu anlaşılmaktadır.



Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerde (Kobi) Kayıt Dışı İstihdam Sorunu: Aydın İli Örneği

3.5.3- Araştırmaya Katılanlara Göre Kayıt Dışı İstihdamın Nedenleri

Çalışmanın bu kısmında, araştırmaya katılan 270 çalışan ve 104 işveren açısından kayıt dışı istihdam nedenleri ve bu nedenlerin önem dereceleri ayrı ayrı gösterilmektedir. Ayrıca kayıt dışı istihdamın nedenlerinin daha ayrıntılı analiz edilebilmesi için farklı sektörlerden beş işverenle yapılan derinlemesine görüşmelerde bu bölümde aktarılmıştır.

Tablo 3.3.: Çalışanlar Açısından Sigortasız Çalışma Nedenleri

Nedenler	Oran (%)
İşsizlik	47,8
Çalışanların aylık, burs veya yardım almaları nedeniyle sigortalı olmak istememeleri	6,3
Bilgi Eksikliği / Bilinçsizlik	3,7
Gelir eksikliği	11,1
Eğitim eksikliği / Vasıfsızlık	3,3
Deneyim eksikliği	3,7
İşverenlerin tutumu	20
Denetim eksikliği	3,7
Enflasyon / Hayat pahalılığı	0,4
Diğer	-

Tablo 3.3.'deki sonuçlara göre; araştırmaya katılan çalışanlar açısından kayıt dışı istihdamın en önemli nedeni %47,8 ile işsizliktir. İkinci en önemli neden %20 ile işverenlerin tutumu olurken, üçüncü en önemli neden %11,1 ile gelir eksikliğidir. Araştırmaya katılan çalışanlar açısından kayıt dışı istihdamın en önemsiz nedeni %0,4 ile enflasyondur. Araştırma sonucunda; çalışanlar açısından kayıt dışı



istihdamın en önemli nedeni %47,8 ile işsizlik olmakla birlikte işsizlik seçeneği en yüksek üniversite mezunları (%50) ve ücret dışı gelir/aylık ya da burs almayanlarda (%52) en önemli neden olarak görülmektedir. 55 ve üzeri yaş grubu için kayıt dışı istihdamın en önemli nedeni %30,8 ile gelir eksikliği olurken, ücret dışı gelir/aylık ya da burs alanlar için en önemli neden %44 ile çalışanların ücret dışı gelir/aylık ya da burs alması olmuştur.

Tablo 3.4.: İşverenler Açısından Sigortasız İşçi Çalıştırma Nedenleri

Nedenler	Oran (%)
Sigorta primleri ve vergilerin yüksekliği	44,2
Çalışanların aylık, burs veya yardım almaları nedeniyle sigortalı olmak istememeleri	4,8
Bilgi Eksikliği (sigortalılık başlangıcı, sigortalı olması gerekenler, v.b)	8,7
Cezaların caydırıcı olmaması	6,7
İşçi maliyetlerinin fazla olması (ücret, kıdem/ihbar tazminatı v.b)	1,9
Af veya yapılandırma uygulaması	10,6
Denetimlerin yeterli ve adil olmayışı	7,7
Bürokratik işlemlerin fazlalığı / karışıklığı	3,8
Enflasyon / Maliyet	11,5
Diğer	-

Tablo 3.4.'deki sonuçlara göre; araştırmaya katılan işverenler açısından kayıt dışı istihdamın en önemli nedeni %44,2 ile sigorta primleri ve vergilerin yüksekliğidir. İkinci en önemli neden %11,5 ile enflasyon/maliyetler olurken,



Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerde (Kobi) Kayıt Dışı İstihdam Sorunu: Aydın İli Örneği

üçüncü en önemli neden %10,6 ile af ve yapılandırma uygulamalarıdır. Araştırmaya katılan işverenlere göre kayıt dışı istihdamın en önemsiz nedeni %1,9 ile işçi maliyetlerinin (ücret, kıdem/ihbar tazminatı v.b) fazla olmasıdır. Araştırma sonucunda; işverenler açısından kayıt dışı istihdamın en önemli nedeni %44,2 ile sigorta primleri ve vergilerin yüksekliği olmakla birlikte bu seçenek en yüksek %56,1 ile kayıt dışı işçi çalıştıran işletmeler için en önemli neden olarak görülmektedir. Kayıt dışı işçi çalıştırmayan işletmeler için en önemli neden %41,3 ile enflasyon/maliyetler olurken kurumsal işletmeler için en önemli neden %53,3 ile hem sigorta primleri ve vergilerin yüksekliği hem de enflasyon/maliyetler olmuştur.

Farklı Sektörlerde Faaliyet Gösteren İşverenlerle Yapılan Görüşmeler

Araştırma kapsamında kayıt dışı istihdamın nedenlerini daha detaylı bir şekilde belirlemek amacıyla farklı sektörlerden beş işverenle mülakat gerçekleştirilmiştir. Yapılan görüşmelerde işverenlere, mülakatların küçük işletmelerin yaşadığı sorunların, istihdam teşvikleri hakkındaki bilgilerinin, kayıt dışı istihdam nedenlerinin ve önlenmesine yönelik önerilerinin belirlenmesi amacıyla yapıldığı, kişisel ve ticari bilgilerin istenmediği, bu yüzden de çalışmada bu bilgilerin paylaşılma durumunun söz konusu olmadığı bilgisi verilmiş ve görüşmeler bu doğrultuda gerçekleştirilmiştir. Gerçekleştirilen mülakatlarda işverenlerden herhangi bir kişisel veya ticari bilgi istenmemiştir. Mülakatlar işverenlere ait işyerlerinde gerçekleştirilmiş ve 20 dakika ile 30 dakika arasında sürmüştür. Çalışmada işverenler **“işveren**



1, işveren 2'' diye kodlanmış ve görüşmelerde söylenenler aynen aktarılmıştır.

İşveren 1: Oto tamir sektöründe faaliyet gösteren işveren kendisiyle yapılan görüşmede (mülakat) aynen; *“Ben çıraklıkta dahil olmak üzere 16 yıldır tamircilik yapmaktayım. Önceleri yanımda daha çok çalışan vardı. Fakat şimdi hem çırak veya çalışan bulamadığım için hem de işlerin iyi olmamasından dolayı yanımda bir kişi anca çalıştırabiliyorum. Devletimizin çeşitli teşvikleri olduğunu duydum. Primleri belli bir süre devlet ödüyormuş. Elbette bu tür şeylerden yararlanmak isterim. Ama iş sadece primle bitmiyor ki. Bunun maaşı, yemeği, yeri geldiğinde ulaşımı bile var. Bu yüzden de teşviklerden faydalanamıyorum.”* demiştir.

İşveren 2: Yiyecek – İçecek sektöründe faaliyet gösteren işveren kendisiyle yapılan görüşmede (mülakat) aynen; *“Ben ve eşim bu işyerini yaklaşık iki yıl önce açtık. Biz ikimizde emekliyiz. Bu zamana kadar işyerimde hiç sigortasız işçi çalıştırmadım ve bununla ilgili bir denetim geçirmedim. Bizim en büyük sıkıntımız her gün çalışmayan, günde birkaç saat, ayda birkaç gün çalışacak kişilerin sigortasını nasıl yapacağımız konusunda oluyor. Bu kişiler genelde öğrenci zaten. Benimde çocuklarım öğrenci. Hiçbirinin hakkının yenmesini istemem. Fakat bize bu şekilde çalışmak için gelen öğrenciler burs aldıkları için ve bu bursun kesilmemesi için sigortalı çalışmak istemiyor. Böyle bir durumda bizde o çocukları işe alamıyoruz. Hem biz çalışan eksikliği yaşıyoruz hem de çocuklar ek gelir elde etme imkânından mahrum kalıyor. Böyle bir durumda ne yapmamız gerektiğini, nereye başvurmamız gerektiğini de bilmiyoruz. Bazı esnaflar bu*



nedenle özellikle öğrencileri sigortasız olarak çalıştırmak zorunda kalıyor.” demiştir.

İşveren 3: Tekstil sektöründe faaliyet gösteren işveren kendisiyle yapılan görüşmede (mülakat) aynen; “Biz yaklaşık 40 yıldır bu işi yapmaktayız. Bugüne kadar SGK tarafından işyerimizde hiç denetim yapılmadı. Zaten bugüne kadar da hiç sigortasız işçi çalıştırmadık, çalıştırmayız da. Biz yasalara uyan kişileriz. Çalışanlarımızın sigortalarını günü gününe yaparız. Birkaç çalışanımızı İŞKUR üzerinden işe aldık. Bu şekilde yine işçi almayı düşünüyoruz. Fakat piyasada bulunan birçok tekstil atölyesi sigortasız işçi çalıştırmakta. Hatta bunların birçoğunun tabelası bile yok. Biz bu işletmelerle aynı şartlarda rekabet etmiyoruz. Çünkü biz yaklaşık olarak her işçi için 800-900 TL arası prim ödüyoruz. Biz bu haksız durumun yaşanmaması için denetimlerin ve cezaların artmasını isteriz. Bunlar artsın ki yapının yanına kar kalmasın. Piyasada ki birçok işveren nasılsa af veya yapılandırma çıkar düşüncesiyle kurullara uymuyor. İşini yasalara uygun yapan bir işveren olarak biz bu durumdan çok rahatsız oluyoruz.” demiştir.

İşveren 4: Kişisel bakım sektöründe faaliyet gösteren işveren kendisiyle yapılan görüşmede (mülakat) aynen; “Ben yaklaşık 15 senedir bu işi yapmaktayım. Bazen tek başıma bazen de yanıma çalışan alarak çalışmaktayım. İsterim ki yanımda birileri çalışsın, ekmek yesin, işi öğrensin. Fakat ben asgari ücretle işçi çalıştırdığımda 800 TL civarında prim ödüyorum o işçi için. Büyük şirketler de çalışanları için aynı primi ödüyor. Fakat benim kazancımın onların kazancı bir değil ki. Onlar bir sürü avantaja sahip. Biz zaten küçük esnafız. Kazancımız belli. Bizim maliyetimiz sadece maaş ve sigorta değil ki. Bunun birde



kirası, vergisi, malzemesi var. Devletimiz biz küçük esnaflar için bu prim oranları ayarlasa çok iyi olacak. Bu konuda birkaç teşvik varmış diye duydum. Ama bunların şartları ne, nereye başvurulacak, takibi nasıl yapılacak. Benim muhasebecim var. Bu konuları onun bilmesi lazım. Ben bu teşvikleri öğrenince muhasebecinin yanına gittim. Böyle şeyler varmış, biz yararlanamıyor muyuz dedim. Kendisi de bana şartlarını sağlarsan elbette yararlanırsın dedi. Yani bildiği halde bana bu konuda hiçbir şeyden bahsetmedi. Ya bilmiyordu ya da işi çok oluğu için ilgilenmedi.” demiştir.

İşveren 5: Mobilya sektöründe faaliyet gösteren işveren kendisiyle yapılan görüşmede (mülakat) aynen; *“Ben 10 yıl önce bu işyerini açtım. Şu an yanımda bir kişi çalışıyor. Fakat yakında maalesef onu işten çıkarmak zorunda kalacağım. Çünkü kazancım giderleri karşılamaya yetmiyor. Maliyetlerim sürekli artıyor ve kazancımda her geçen gün azalıyor. Böyle bir durumda 900-1.000 TL arası sigorta primi ödemekte çok zorlanıyorum. Bunun birde maaşı ve yemeği var. Yani bir kişinin maliyeti yaklaşık olarak 3.500 TL oluyor. Bazı esnaflar çalışan elemanları işten çıkartıyor. O işçi işsizlik maaşı almaya başlıyor ve o şekilde tekrar aynı işyerinde çalışmaya devam ediyor. Birçok insan geliyor iş için. İşte benim maaşım var o yüzden sigorta istemem diyor. Ya bu tür işçi çalıştırılıyor ya da Suriyeli, Pakistanlı kişiler çalıştırılıyor. Çünkü onlara hem daha az ücret ödeniyor hem de sigorta yapılmıyor. 1.000 TL’ye bu şekilde işçi çalıştırılıyor.”* demiştir.

Farklı sektörlerden işverenlerle yapılan görüşmeler sonucunda; işverenler açısından kayıt dışı istihdamın nedeni olarak; istihdam üzerindeki mali yükler, denetimlerin yetersizliği, sık sık çıkarılan af ve yapılandırma uygulamaları,



Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerde (Kobi) Kayıt Dışı İstihdam Sorunu: Aydın İli Örneği

mevzuat konusundaki bilgi eksikliği ve işgücü maliyetleri olduğu anlaşılmaktadır.

3.5.4- Araştırmaya Katılan Çalışanlarda İstihdamın Durumu

Türkiye’de kayıt dışı istihdam genel olarak; eğitim seviyesi düşük olan kişilerde, ücretsiz aile işçilerinde, gençlerde, kadınlarda, yabancı kaçak işçilerde, emekli kişilerde, ikinci bir işte kayıtsız çalışanlarda, çeşitli kamu kurumlarından ya da vakıflardan maddi destek alan kişilerde daha fazla görülmektedir.

Tablo 3.5.: Araştırmaya Katılan Çalışanların Kayıtlılık Durumu (Tarım Dışı)

Çalışan	Sayı (n)	Oran (%)
Kayıtlı	209	77,4
Kayıt Dışı	61	22,6
Toplam	270	100

Tablo 3.5. verilerine göre, araştırmaya katılan çalışanların %77,4’ü SGK’ ya kayıtlı olarak çalışırken %22,6’sının kayıt dışı olarak çalıştığı tespit edilmiştir. TÜİK Ocak ayı verilerine göre Türkiye’de tarım dışı kayıt dışı istihdam oranı %20,9’dur (TÜİK, 2020). Buradan hareketle araştırma sonucu ulaşılan bulgunun TÜİK verileri ile paralellik gösterdiği sonucuna varılmıştır.



Tablo 3.6.: Araştırmaya Katılanların Demografik Durumlarına Göre Kayıtlılık Durumu

1-Cinsiyet	Kayıtlı (n)	Oran (%)	Kayıt Dışı (n)	Oran (%)
Erkek	128	83,7	25	16,3
Kadın	81	69,2	36	30,8
2-Yaş	Kayıtlı (n)	Oran (%)	Kayıt Dışı (n)	Oran (%)
15-24	46	64,8	25	35,2
25-34	79	89,8	9	10,2
35-44	54	85,7	9	14,3
45-54	24	68,6	11	31,4
55 ve Üstü	6	46,2	7	53,8
3-Eğitim	Kayıtlı (n)	Oran (%)	Kayıt Dışı (n)	Oran (%)
İlköğretim	99	70,2	42	29,8
Lise	81	83,5	16	16,5
Üniversite	29	90,6	3	9,4
4-Çalışma Şekli	Kayıtlı (n)	Oran (%)	Kayıt Dışı (n)	Oran (%)
Tam Zamanlı	206	84,8	37	15,2
Yarı Zamanlı	3	11,1	24	88,9
5-Ücret (TL)	Kayıtlı (n)	Oran (%)	Kayıt Dışı (n)	Oran (%)
2000 Altı	5	18,5	22	81,5
2000-3000	178	82,0	39	18,0
3001-4000	23	100	0	--
4001-5000	2	100	0	--
5001 ve üstü	1	100	0	--
6-Ek Gelir	Kayıtlı (n)	Oran (%)	Kayıt Dışı (n)	Oran (%)
Evet	9	36,0	16	64,0
Hayır	200	81,6	45	18,4



Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerde (Kobi) Kayıt Dışı İstihdam Sorunu: Aydın İli Örneği

Tablo 3.6. verilerine göre; kayıt dışı istihdamın kadınlarda, 55 ve üstü yaştakilerde, yarı zamanlı çalışanlarda, eğitim düzeyi düşük olanlarda, asgari ücretin altında ücret alanlarda ve ücret dışı gelir/aylık ya da burs alanlarda daha fazla görüldüğü tespit edilmiştir.

Tablo 3.7.: Kayıt Dışı Çalışma Durumuna İle Çalışanların Demografik Özelliklerinin İstatistiksel Olarak Karşılaştırılmasının Sonuçları

Değişkenler Hayır n (%)		Kayıt Dışı Çalışma Durumu			P
		Evet n (%)			
Yaş	15-24	46 (22)	25 (41)	25,468	<0,001
	25-34	79 (37,8)	9 (14,8)		
	35-44	54 (25,8)	9 (14,8)		
	45-54	24 (11,5)	11 (18)		
	55 ve üstü	6 (2,9)	7 (11,5)		
Cinsiyet	Erkek	128 (61,2)	25 (41)	7,893	0,005
	Kadın	81 (38,8)	36 (59)		
Çalışma Şekli	Tam Zamanlı	206 (98,6)	37 (60,7)	71,243	<0,001
	Yarı Zamanlı	3 (1,4)	24 (39,3)		
Eğitim Durumu	İlköğretim	99 (47,4)	42 (68,99)	9,432	0,009
	Lise	81 (38,8)	16 (26,2)		
	Üniversite	29 (13,9)	3 (4,9)		
Ücret	2.000 altı	5 (2,4)	22 (36,1)	63,778	<0,001
	2.000-3.000	178 (85,2)	39 (63,9)		
	3.001-4.000	23 (11)	0		
	4.001-5.000	2 (1)	0		
	5.001 ve üzeri	1 (0,5)	0		
Gelir, Aylık, Burs Alma Durumu	Evet	9 (4,3)	16 (26,2)	24,465	<0,001
	Hayır	200 (95,7)	45 (73,8)		



Tablo 3.7. verilerine göre; kayıt dışı çalışma durumu ile çalışanların yaşları ($p=0,001<0,05$), cinsiyetleri ($p=0,005<0,05$), çalışma şekilleri ($p=0,001<0,05$), eğitim durumları ($p=0,009<0,05$), ücretleri ($p=0,001<0,05$) ve ücret dışı gelir aylık ya da burs alma durumları ($p=0,001<0,05$) arasında istatistiksel olarak bir ilişkinin olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

3.5.5- Araştırmaya Katılan İşletmelerde İstihdamın Durumu

Bu bölümde araştırmaya katılan 104 işletmenin genel, işyeri türü, denetim yapılma ve istihdam teşviklerinden haberdar olma olarak ayrı ayrı kayıt dışı işçi çalıştırma durumları ile ilgili sonuçlar paylaşılmıştır. Aşağıdaki Tablo 3.8.'de araştırmaya katılan işletmelerin genel kayıt dışı işçi çalıştırma durumları gösterilmiştir.

Tablo 3.8.: Araştırmaya Katılan İşletmelerin Kayıt Dışı İşçi Çalıştırma Durumları

İşletme	Sayı (n)	Oran (%)
Kayıt Dışı İşçi Çalıştırmayan	63	60,6
Kayıt Dışı İşçi Çalıştıran	41	39,4
Toplam	104	100

Tablo 3.8.'deki sonuçlar incelendiğinde, araştırmaya katılan işletmelerin 63'ü (%60,6) kayıt dışı işçi çalıştırmazken 41 işletme (%39,4) kayıt dışı işçi çalıştırmaktadır. Bu durumda araştırmaya katılan her 10 işletmenin yaklaşık 4'ünün kayıt dışı işçi çalıştırdığı anlaşılmaktadır.



Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerde (Kobi) Kayıt Dışı İstihdam Sorunu: Aydın İli Örneği

Tablo 3.9.: Araştırmaya Katılan İşletmelerin Kayıt Dışı İşçi Çalıştırma Durumları

1-İşyeri Türü	Toplam n	Kayıtlı İstihdam n (%)	Kayıt Dışı İstihdam n (%)
Şahıs	63	32 (50,8)	31 (49,2)
Aile	26	17 (65,4)	9 (34,6)
Kurumsal	15	14 (93,3)	1 (6,7)
2-Denetim Yapılma Durumu	Toplam n	Kayıtlı İstihdam n (%)	Kayıt Dışı İstihdam n (%)
Evet	34	25 (73,5)	9 (26,5)
Hayır	70	38 (54,3)	32 (45,7)
3-Teşviklerden Haberdar Olma	Toplam n	Kayıtlı İstihdam n (%)	Kayıt Dışı İstihdam n (%)
Evet	73	51 (69,9)	22 (30,1)
Hayır	31	12 (38,7)	19 (61,3)
4-Sektörler	Toplam n	Kayıtlı İstihdam n (%)	Kayıt Dışı İstihdam n (%)
Yiyecek – İçecek (kafe, lokal, lokanta)	23	8 (34,7)	15 (65,3)
Tekstil (imalat)	5	2 (40)	3 (60)
Kişisel Bakım (kuaför/berber, güzellik salonu)	8	4 (50)	4 (50)
Taşımacılık (yolcu veya yük taşıma)	4	2 (50)	2 (50)
Konaklama (otel, dinlenme tesisi)	8	6 (75)	2 (25)



20. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi

Sağlık (eczane, medikal)	2	2 (100)	0
Mobilya/Marangoz (üretim ve satış)	7	6 (85,7)	1 (14,3)
Emlak (gayrimenkul satışı ve yönetimi)	5	4 (80)	1 (20)
Gıda (market, kantin, fırın)	11	8 (72,7)	3 (27,3)
Giyim (kıyafet, çanta, aksesuar)	7	4 (57,1)	3 (42,9)
İnşaat Malzemeleri Satışı	6	3 (50)	3 (50)
Oto Tamir ve Bakım	4	3 (75)	1 (25)
Day. Tük. Mal. Ticareti (beyaz eşya)	2	2 (100)	0
Bakım ve Güvenlik Hiz. (kreş, özel güvenlik)	5	4 (80)	1 (20)
Mühendislik ve Sıhhi Tesisat	6	4 (66,6)	2 (33,4)
İmalat (makine)	1	1 (100)	0

Tablo 3.9. verilerine göre; kayıt dışı istihdamın şahıs işletmelerinde, sigortalılık tespitine yönelik denetim yapılmamış işletmelerde, istihdam teşviklerinden haberdar olmayan işletmelerde ve yiyecek - içecek sektöründe daha fazla görüldüğü tespit edilmiştir.



Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerde (Kobi) Kayıt Dışı İstihdam Sorunu: Aydın İli Örneği

Tablo 3.10.: Kayıt Dışı İstihdam İle İşletme Özellikleri Arasındaki İlişkinin İstatistiksel Olarak Karşılaştırılması

Değişkenler Var n (%)		Kayıt Dışı Çalıştırma Durumu			p
		Yok n (%)			
İşyeri Türü	Şahıs	31 (75,6)	32 (50,8)	9,516	0,009
	Aile	9 (22)	17 (27)		
	Kurumsal	1 (2,4)	14 (22,2)		
Denetim Yapılma Durumu	Evet	9 (22)	25 (39,7)	2,789	0,095
	Hayır	32 (78)	38 (60,3)		
Teşviklerden Haberdar Olma Durumu	Evet	22 (53,7)	51 (81)	7,587	0,006
	Hayır	19 (46,3)	12 (19)		

Tablo 3.10. verilerine göre; kayıt dışı işçi çalıştırma durumu ile denetim yapılma durumu ($p=0,095>0,05$) arasında ise istatistiksel olarak bir ilişkinin olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu durumun; araştırmaya katılan ve örneklem grubunu oluşturan 104 işletmenin sadece 34'ünde sigortalılık tespitine yönelik denetim yapılmış olması ve bu sayısının söz konusu ilişkiyi ortaya çıkaracak büyüklükte olmasından kaynaklandığı düşünülmektedir. Zira araştırma sonucunda, denetim yapılan ve yapılmayan işletmeler arasında kayıt dışı istihdam oranları bakımından önemli bir fark bulunduğu tespit edilmiştir. Tablo 3.10 verilerine göre ayrıca kayıt dışı çalıştırma işçi çalıştırma durumu ile işyeri



türü ($p=0,009<0,05$) ve teşviklerden haberdar olma durumu ($p=0,006<0,05$) arasında istatistiksel olarak bir ilişkinin olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

3.5- Tartışma

Araştırma sonuçlarına göre; araştırmaya katılan çalışanlar açısından kayıt dışı istihdamın en önemli nedeni %47,8 ile işsizlik, işverenler açısından kayıt dışı istihdamın önemli nedeni ise %44,2 ile sigorta primleri ve vergilerin yüksekliğidir. Bu bakımdan araştırma bulguları, Çadircı (2010), Şahin ve Bayramoğlu (2018), Altun (2018) ve Okuyan (2018) tarafından yapılan çalışma sonuçları ile benzerlik göstermektedir.

Araştırma sonuçlarına göre kayıt dışı istihdam; kadınlarda, 55 ve üstü yaştakilerde, yarı zamanlı çalışanlarda, eğitim düzeyi düşük olanlarda, asgari ücretin altında ücret alanlarda ve ücret dışı gelir/aylık ya da burs alanlarda daha fazla görülmektedir. Bu bakımdan araştırma bulguları, TÜİK, Fidan ve Genç (2013) ve Çadircı (2010) tarafından yapılan çalışma sonuçlarıyla benzerlik göstermektedir.

Araştırma sonuçlarına göre kayıt dışı istihdam; şahıs işletmelerinde, sigortalılık tespiti için denetim yapılmamış işletmelerde ve istihdam teşviklerinden haberdar olmayan işletmelerde daha fazla görülmektedir. Bu bakımdan araştırma bulguları, Okuyan (2018), Mateman ve Renooy (2001), ILO (2014) ve Khamis (2014) tarafından yapılan çalışma sonuçlarıyla benzerlik göstermektedir.



Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerde (Kobi) Kayıt Dışı İstihdam Sorunu: Aydın İli Örneği

4- SONUÇ VE ÖNERİLER

Mikro işletmelerin hem ekonomideki büyüklüğü hem de kayıt dışı istihdamın bu işletmelerdeki yüksekliği nedeniyle yapılan araştırmada Aydın İlinde faaliyet gösteren mikro işletmelerde kayıt dışı istihdamın mevcut durumu, nedenleri ve boyutlarını ortaya koymak ve kayıt dışı istihdamda denetim yapılan işletmelerle yapılmayan işletmeler arasında ve istihdam teşviklerinden haberdar olan işletmelerle söz konusu teşviklerden haberdar olmayan işletmeler arasında fark bulunup bulunmadığının araştırılması amaçlanmıştır. Bu amaç doğrultusunda Aydın İlinde tarım dışında faaliyet gösteren 104 mikro işletmede 270 çalışanla yüz yüze görüşme metoduyla alan araştırması yapılmıştır.

Araştırmaya katılan çalışanlar açısından kayıt dışı istihdamın en önemli nedeni olarak işsizlik, işverenler açısından istihdam üzerinden alınan sigorta primleri ve vergilerin yüksekliği gösterilmektedir. Ayrıca araştırma kapsamında farklı sektörlerden işverenlerle yapılan görüşmeler sonucunda; işverenlerin sosyal güvenlik yükümlülüklerini azaltma kaygısı ve iş mevzuatının getirdiği yükümlülüklerden kaçınma amacıyla kayıt dışı istihdama yöneldiği, af uygulamasından memnun olmadıkları, denetimlerin yeterli ve adil olmadığını düşündükleri, mevzuat açısından yeterli bilgi düzeyine sahip olmadıkları, iş ve sosyal güvenlik mevzuatı konusunda piyasada bilgi eksikliği olduğu ve bu eksikliği mali müşavirlerin doldurma konusunda yetersiz kaldıkları gözlenmiştir.



Araştırma sonucunda araştırmaya katılan çalışanlarının %22,6'sının kayıt dışı çalıştığı tespit edilmiştir. Araştırma sonucunda kadınların kayıt dışı istihdam oranının erkeklerden yaklaşık iki kat fazla olduğu, 55 ve üstü yaş aralığında olanların yarısından fazlasının, yarı zamanlı çalışanların ve ücretleri 2.000 TL'nin altında olanların büyük bir kısmının, ücret dışı gelir, aylık ya da burs alan çalışanların üçte ikisinin kayıt dışı çalıştığı ve eğitim seviyesi arttıkça kayıt dışı istihdam oranının azaldığı tespit edilmiştir.

Araştırma sonucunda, araştırmaya katılan her 10 işletmeden 4'ünün, şahıs işletmelerinin ise yarısının kayıt dışı işçi çalıştırdığı, kayıt dışı istihdamın %65 ile en fazla yiyecek – içecek sektöründe görüldüğü, denetim yapılan işletmelerin yapılmayan işletmelerden, istihdam teşviklerinden haberdar olan işletmelerin söz konusu teşviklerden haberdar olmayan işletmelerden daha az kayıt dışı işçi çalıştırdığı tespit edilmiştir.

Kayıt dışı istihdamla mücadelede başvurulan yöntemlerden biri önceden belirlenmiş kurallara ve düzenlemelere uyulup uyulmadığının denetlenmesidir. Türkiye'de kayıt dışı istihdamla mücadelede SGK bünyesinde görev yapan sosyal güvenlik müfettişleri ve sosyal güvenlik denetmenleri görev yapmaktadır. Türkiye'de 2017 yılı itibariyle SGK'ya kayıtlı işyeri sayısı (4/a kapsamında zorunlu sigortalı çalıştıran) yaklaşık 1 milyon 850 bin, zorunlu sigortalı sayısı ise 22 milyondur. SGK bünyesinde kayıt dışı istihdamla mücadelede görev alan denetim elemanı sayısı ise 2.600'dür. Türkiye'de 2017 yılında denetlenen işyeri sayısı 40 bin 343'dür. Bu durumda 2017 yılında SGK'ya kayıtlı



Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerde (Kobi) Kayıt Dışı İstihdam Sorunu: Aydın İli Örneği

toplam işyerlerinin %2'si denetlenebilmiştir. Araştırma sonucunda da görüldüğü üzere denetim yapılan ve yapılmayan işletmelerdeki kayıt dışı istihdam oranları arasında önemli bir fark bulunmaktadır. Bu sebeple, denetim kapasitesinin ve etkinliğinin artırılmasıyla kayıt dışı istihdamın azalacağı düşünülmektedir.

Kayıt dışı istihdamla mücadelede başvurulan diğer bir yöntem ise kayıtlı istihdamı teşvik etmektir. Türkiye'de de bu konuda SGK ve İŞKUR tarafından uygulanan birçok istihdam teşviki bulunmaktadır. Araştırma sonucunda da görüldüğü üzere istihdam teşviklerinden haberdar olan ve olmayan işletmelerdeki kayıt dışı istihdam oranları arasında önemli bir fark bulunmaktadır. Araştırma sonucunda haberdar olmasına rağmen işletmelerin %38'i söz konusu teşviklerden yararlanmadıkları görülmektedir. Bu durumun sebebinin çoğunlukla teşviklerden yararlanmak için gerekli şartları sağlayamamadan kaynaklandığı yapılan görüşmelerde araştırmaya katılan işverenlerce sıkça belirtilmiştir. Söz konusu teşviklerin mikro işletmelerin yapısına daha uygun bir hale getirilmesi ve yararlanma şartlarının bu işletmelere özgü oluşturulması sayesinde kayıt dışı istihdamın azalacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

Altun, E. (2018). Kayıtlı ve kayıt dışı çalışmada işveren davranışlarına etki eden faktörler: ısparta örneği. Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Isparta.



- Aydın, E. (2013). Türkiye’de kayıt dışı istihdam konusu üzerine teorik ve ampirik bir çalışma. Bölgesel Konular Dergisi. 783-790.
- Balantekin, B. E. (2006). İhracatta KOBİ’lere sağlanan devlet destekleri ve kobi’lerin ihracatta karşılaştıkları sorunlar ve kayseri’de bir anket uygulaması. Yüksek Lisans Tezi, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kayseri.
- Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı. (2011). Küçük ve orta ölçekli işletmelerin tanımı, nitelikleri ve sınıflandırılması hakkındaki yönetmelik. Bakanlar Kurulu Kararının Tarihi: 19/10/2005, No: 2005/9617
- Çadırcı, Ç. (2010). Kayıt dışı istihdamın nedenleri: Şanlıurfa Uygulaması. Yüksek Lisans Tezi, Harran Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Şanlıurfa.
- Çelik, E. & Güney, A. (2017). Kayıt dışı istihdam olgusu ve türkiye’de kayıt dışı istihdam, İktisadiyat Dergisi. 1(1), 213-248.
- Fidan, H. & Genç, S. (2013). Kayıt dışı istihdam ve kayıt dışı istihdamda etki eden mikro faktörlerin analizi: Türkiye özel sektör örneği. M. Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. 5(9). 137-150.
- ILO, (2014). Transitioning from the Informal to the Formal Economy, Report V(1), International Labour Conference, 103rd Session. Geneva, http://www.ILO.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_218128.pdf adresinden alınmıştır.
- ILO, (2018). Women and men in the informal economy: A statistical picture. https://www.ILO.org/global/publications/books/WCMS_626831/lang--en/index.htm adresinden alınmıştır.



Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerde (Kobi) Kayıt Dışı İstihdam Sorunu: Aydın İli Örneği

- Kalaycı, C. & Kalan, E. (2017). Türkiye’de kayıt dışı istihdamla mücadele politikalarının analizi. *Uluslararası Ekonomi, İşletme ve Politika Dergisi*. 1(1). 17-34.
- Kamalıoğlu, N. (2014). Kayıt dışı istihdam ve türkiye’de uygulanan mücadele politikalarının değerlendirilmesi. Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi. Ankara
- Khamis, M. (2014). Formalization of jobs and firms in emerging market economies through registration reform. *IZA World of Labor*, <https://wol.iza.org/articles/formalization-of-jobs-and-firms-in-emerging-market-economies-through-registration-reform/long> adresinden alınmıştır.
- Koç, E. (2013). Power distance and its implications for upward communication and empowerment: crisis management and recovery in hospitality services. *International Journal of Human Resource Management*, 24(19), 3681–3696.
- Mateman, S., & Renooy, P. (2001) Undeclared labour in europe: towards an integrated approach of combatting undeclared labour. <https://www.regioplan.nl> adresinden alınmıştır
- Meydanal, R. (2008). Kayıt dışı istihdam nasıl azaltılabilir? Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Okuyan, M. E. (2018). Kayıt dışı istihdamla mücadelede sosyal güvenlik prim teşviklerinin etkisi. Yüksek Lisans Tezi, Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Gaziantep.
- Oralat, O. (2006). Türkiye’de KOBİ anlayışının dün bugün geleceği paneli bildiriler kitabı. Ankara: KOSGEB Yayınları.



- Özdemir, S., Ersöz, H. Y., & Sarioğlu, İ. (2006). İşsizlik sorununun çözümünde KOBİ'lerin desteklenmesi. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları.
- SGK. (2013). Kayıt dışı istihdamla mücadele daire başkanlığı raporu. Sosyal Güvenlik Kurumu Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü. Ankara
- SGK, (2017). Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Daire Başkanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü. Ankara
- SGK. (2019). SGK Aylık İstatistik Bülteni, 2019 Temmuz Ayı İstatistikleri. <http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik>
- SGK, (2020). Sosyal Güvenlik Kurumu 2019 Yılı Faaliyet Raporu. Ankara <http://www.sgk.gov.tr/2019FaaliyetRaporu.pdf> adresinden alınmıştır.
- SGK, (2020). SGK Aylık İstatistik Bülteni, 2020 Mart Ayı Bülteni. www.sgk.gov.tr/istatistikler adresinden alınmıştır.
- Süngü, Y. (2008). Kayıt dışı istihdamın denetimi ve sosyal güvenlik reformuyla yapılan düzenlemeler. Tuhis İş Hukuku ve İktisat Dergisi. 21(3). 114-132.
- Şahin, M., & Bayramoğlu, G (2018), Kayıt dışı istihdamın nedenlerine ilişkin niteliksel bir analiz: Çorum ilinde kayıt dışı istihdam nedenleri hakkında işveren, işçi ve kamu görüşlerinin değerlendirilmesi, 18. Çalışma ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi Sosyal Politikada Dönüşümler, 19-22 Ekim 2017 Antalya, Türk-İş Yayınları, 329-359.
- TÜİK, (2016). İşgücü İstatistikleri, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=21540> adresinden alınmıştır.



Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerde (Kobi) Kayıt Dışı İstihdam Sorunu: Aydın İli Örneği

TÜİK, (2017). 2017 yılı İşgücü İstatistikleri Raporu. Türkiye İstatistik Kurumu. Ankara

TÜİK, (2019). 2018 yılı Sanayi ve Hizmet İstatistikleri Raporu. www.tuik.gov.tr/istatistikler adresinden alınmıştır

TÜİK, (2020). Aylık İşgücü İstatistikleri. www.tuik.gov.tr/istatistikler adresinden alınmıştır.

Yereli, A., & Karadeniz, O. (2004). Kayıtdışı İstihdam, Odak Yayınevi,



TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK HARCAMALARI VE İNSANİ GELİŞME ENDEKSİ İLİŞKİSİ EKONOMETRİK ANALİZ (1990-2017)

Ali Kemal NURDOĞAN¹

Özet

Çalışmanın amacı, Türkiye'de sosyal güvenlik harcamalarının Gayri Safi Yurtiçi Hasıla'ya (GSYH) oranının insani gelişme endeksine olan etkisini ekonometrik olarak incelemektir. Çalışmanın bağımlı değişkeni olarak kullanılan insani gelişme endeksi (ige) ve bağımsız değişkeni sosyal güvenlik harcamalarının GSYH oranı (sgh) için kullanılan veriler OECD ve UNHDR resmi raporlarından elde edilmiştir. Analizlerde Eviews 10.0 ekonometrik paket programı kullanılmıştır. Birinci farkları alındığında durağan hale gelen ve uzun dönemde beraber hareket eden sosyal güvenlik harcamalarının GSYH oranı ile insani gelişme endeksi arasında nedensellik ilişkisi bulunmuştur. Türkiye'de sosyal güvenlik harcamaları insani gelişmenin bir nedenidir ve aralarında pozitif yönlü bir nedensellik bulunmaktadır. Sosyal güvenlik harcamalarının GSYH oranı %1 arttığında insani gelişme endeksi %0.19 oranında artmaktadır.

Anahtar Kelimeler: insani gelişme endeksi, sosyal güvenlik harcamaları, zaman serileri analizi.

1 Dr.Öğr.Üyesi, Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, alikemalnurdogan@gmail.com



ECONOMETRIC ANALYSIS OF THE RELATIONSHIP BETWEEN SOCIAL SECURITY EXPENDITURES AND HUMAN DEVELOPMENT INDEX IN TURKEY (1990-2017)

ABSTRACT

The aim of the study is that social security expenditures in Turkey Gross Domestic Product (GDP) is to examine the impact of human development index as the ratio of econometric. The human development index (IGE), which is used as the dependent variable of the study, and the data used for the GSHH ratio (SGH) of the independent variable social security expenditures have been obtained from the OECD and UNHDR official reports. Eviews 10.0 econometric package program was used in the analysis. When the first differences are taken, there is a causal relationship between the GDP ratio of the social security expenditures and the human development index. social security expenditures in Turkey is a cause of human development and a positive directional causality between them. When the GDP ratio of social security expenditures increases by 1%, the human development index increases by 0.19%.

Keywords: human development index, social security expenditures, time series analysis.

GİRİŞ

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı tarafından yayımlanan İnsani Gelişme Endeksi (İGE) insani gelişmeyi;



gelir, eğitim ve sağlığa ilişkin göstergeleri üzerinden ölçmeyi hedefleyen bir endekstir. Bu endeks, ekonomide görülen gelişmelerin yaşam kalitesini nasıl etkilediğini göstermektedir.

İnsani Gelişme Endeksi'nde (2018) sıralanan 189 ülke arasında 64 ncü sırada bulunan Türkiye, 0.791 puanla yüksek insani gelişme kategorisinde yer almıştır.

2017 yılı ile karşılaştırıldığında İnsani Gelişme Endeksi sıralamasında sekiz basamak yükselen Türkiye'de, 1990-2017 yılları arasında sosyal güvenlik harcamalarının Gayri Safi Yurtiçi Hasıla içerisindeki (GSYH) oranının insani gelişme endeksine olan etkisini zaman serileri analizi ile ekonometrik olarak incelemek çalışmanın amacını oluşturmaktadır. Literatürde insani gelişmişlik endeksinin büyüme, sağlık ve eğitim harcamaları arasındaki ilişkinin incelendiği ancak sosyal güvenlik harcamaları ile ilişkisini inceleyen az sayıda çalışma olduğu tespit edilmiştir. Çalışmanın bu anlamda literatüre katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Çalışmada ilk olarak, İnsani Gelişme Endeksi kavramı tanımlandıktan sonra, 1990-2017 örneklem dönemi içerisinde ekonometrik zaman serisi analizine temel oluşturan veri seti, metodoloji ve zaman serileri analizlerinin test sonuçlarına ait bulgular açıklanmıştır.

1- İLGİLİ YAZIN

Gelişmişlik ölçütlerinden en çok kullanılan kişi başına milli gelir artışının yüksek olması tek başına sosyal sorun-



lara çözüm getirmeye yetmemektedir. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) ülkelerin ulaştığı ekonomik büyümenin insani gelişmeye olan katkısının ölçülebilmek, ülkelerin kalkınma ve refah düzeyleri arasındaki ilişkiyi açıklayabilmek için İnsani Gelişme Endeksini (İGE) geliştirmiştir (Akçiçek, 2015: 4). İGE, UNDP tarafından ilk kez 1990 yılında yayımlanan İnsani Gelişme Raporu (İGR) ile her yıl yayınlanmaya başlanmıştır (Demir, 2006: 1; Şeker, 2011: 2; Gürses, 2009: 340; Doğan ve Tatlı, 2014: 100).

UNDP yayınlamış olduğu İnsani Gelişme Raporunda insani gelişmenin temel amacını; tüm insanların sosyal hayatın her aşamasında bugününe ve yarınlarına yön verecek yetenek ve kapasitelerini geliştirmesi için gerekli ortam ve fırsatların yaratılması olarak belirtilmiştir (İnsani Gelişme Raporu, 2016: 2).

İGE, sosyo-ekonomik yaşamın üç önemli alanını; gelir, eğitim ve sağlık alanlarını kapsamakta (Hicks, 1997: 1285; Keskin, 2011: 129) ve insani gelişmenin bu üç boyutunu incelenmektedir (Çolak, 2010: 116; Gülel, vd., 2016: 2; Şeker, vd., 2018: 7).

Sağlık boyutu doğumda beklenen yaşam süresi ile değerlendirilmektedir. Doğumda yaşam beklentisi ile ölçülen uzun ve sağlıklı bir yaşam düzeyinin yükseltilmesinin ekonomik gelişmeye yapmış olduğu olumlu katkı (Taban, 2006: 33) sebebiyle insani gelişmeye etki eden önemli bir gelişmişlik göstergesi olarak kabul edilmektedir (Günsoy, 2005: 40).



İnsani gelişmenin ikinci boyutu olan eğitim boyutu, 25 yaş ve üzeri yetişkinler için yıllarca süren okulların ortalama yaşı ve okula giren çocuklar için beklenen yılların süresi ile ölçülmektedir. İnsani gelişmenin üçüncü boyutu ise kişi başına düşen milli gelir ile ölçülen kaliteli bir yaşam standardıdır (Özpınar ve Koyuncu, 2016: 1).

2- KAVRAMSAL ÇERÇEVE

2.1- İnsani Gelişme Endeksi

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) ülkelerin ulaştığı ekonomik büyümenin insani gelişmeye olan katkısının ölçülebilmek, ülkelerin kalkınma ve refah düzeyleri arasındaki ilişkiyi açıklayabilmek için İnsani Gelişme Endeksini (İGE) geliştirmiştir (Tatlı ve Doğan, 2014: 99). Birleşmiş Milletler Kalkınma Programının (UNDP) 1990 senesinde açıklamış olduğu İnsani Gelişme Raporu (İGR) ile ilk defa açıklanan İGE, her sene yayımlanmaya devam edilmektedir (Demir, 2006: 1; Şeker, 2011: 2). Toplumun yaşam kalitesini ölçülebilmek için sosyo-ekonomik bir endeks olarak kabul edilen İGE (Şahin ve Gökdemir, 2016: 6), ilk yayımlandığında yüz otuz ülkeyi içerirken bugün yüz seksen dokuz ülkenin değerlerini içermektedir.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı açıklamış olduğu İnsani Gelişme Raporunda insani gelişmenin temel amacını, bugünkü ve gelecek tüm insanların kendi yaşamlarını şekillendiren süreçlere aktif olarak katılarak her alandaki potansiyellerinin geliştirilmesi ve yeteneklerini artırmak suretiyle bu potansiyellerinin kullanılabilmelerini sağlayaca-



cak gerekli olanakların tanınması olarak belirtilmiştir (İnsani Gelişme Raporu, 2016: 2).

2019 yılına ait İnsani Gelişme Endeksinde de ilk beş ülke sıralaması Norveç (0.954), İsviçre (0.946), İrlanda (0.942) ve Almanya (0.939) ve Hong Kong (0,939) şeklinde gerçekleşirken son beş ülke sıralaması Burundi (0.423), Güney Sudan (0.413), Çad (0.401), Orta Afrika Cumhuriyet (0.381) ve Nijer (0.377) olmak üzere gerçekleşmiştir. Türkiye listede 0,806 puanla elli dokuzuncu (59) sırada yer almıştır.

2.2- Sosyal Güvenlik Harcamaları

Uluslararası belgelerde ve anayasada temel bir insan hakkı olarak kabul edilen sosyal güvenlik hakkı, kişilerin yaşadıkları sürece karşılaşılabilecekleri sosyal risklerin getireceği olumsuzluklar karşısında bir güvence sağlayan bir sistemdir (Erdoğan, 2018:18).

Günümüzde modern sosyal güvenlik sistemleri sosyal sigortalar, sosyal yardımlar ve sosyal hizmet uygulamaları ile bir bütün olarak değerlendirilmektedir. Modern sosyal güvenlik uygulamaları toplumun en korunmaya muhtaç ve yoksul kesimlerini koruma altına alarak sosyal barışın ve sosyal adaletin sağlanmasında önemli bir rol oynamakta, gelirin yeniden dağılımında eşitliği sağlayıcı ve düzenleyici bir etki yaratması beklenmektedir.

Sosyal sigorta sisteminde gelir ve giderlerin denk olması ana hedef iken tarihsel süreç içerisinde sosyal güvenlik kurumunun kapsamının genişlemesi, sağlanan hakların



ve giderlerin artması, Türkiye'nin sosyal, ekonomik ve toplumsal yapısında yaşanan değişim ve gelişmeler gibi sebeplerle kurumun gelirleri giderlerini karşılayamaz duruma gelmiştir.

Sosyal Güvenlik Kurumunun 2002-2019 yılları arasında yapmış olduğu giderler incelendiğinde yapılan yaşlılık aylığı ödemeleri ve sağlık harcamaları en önemli iki gider alanı olarak öne çıktığı görülmektedir.

3- YÖNTEM

Bu çalışmada Türkiye ekonomisinde sosyal güvenlik harcamaları ile insani gelişme endeksi arasındaki ilişki, ekonometrik olarak incelenmektedir. Söz konusu ilişkinin tahmininde, Türkiye için 1990-2017 dönemine ait yirmi sekiz yıllık zaman serileri kullanılmıştır. Çalışmada bağımlı değişken olarak kullanılan insani gelişme endeksi (ige) ve bağımsız değişken olan sosyal güvenlik harcamalarının gayrisafi yurt içi hasılaya oranı (sgh) için veriler OECD ve UNHDR resmi raporlarından elde edilmiştir. Analizlerde Eviews 10.0 ekonometrik paket programı kullanılmıştır.

Analize başlamadan önce logaritmaları alınmış değişkenlerin serilerde durağanlık araştırılması için Genişletilmiş – Dickey Fuller (ADF) testi yapılarak serilerin durağanlık dereceleri tespit edilmiştir. Engle Granger Eşbütünleşme testine göre seriler arasında uzun dönemli ilişkinin olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bununla birlikte, Granger nedensellik testi uygulanarak analize konu olan seriler arasındaki kısa dönemli ilişki araştırılmıştır.



Tablo 1: Değişkenler

ige	İnsani Gelişme Endeksi
sgh	Sosyal Güvenlik Harcamalarının Gayri Safi Yurt İçi Hasılaya Oranı

4- BULGULAR VE SONUÇ

Çalışmada Δ ige ve Δ sgh serilerinin durağan olup olmadığını kontrol etmek için Genişletilmiş Dickey Fuller birim kök testleri ile yapılmıştır.

Tablo 2: Augmented Dickey Fuller (ADF) Birim Kök Test Sonuçları

Seriler	Düzye Değerde			Birinci Fark Değerde		
	ADF Değeri	Olasılık Değeri	Kritik Değer 5% Level	ADF Değeri	Olasılık Değeri	Kritik Değer 5% Level
Δ ige	-0.535380	0.8691	-2.976263	-3.692705	0.0104	-2.981038
Δ sgh	-1.056539	0.7177	-2.976263	-4.215571	0.0030	-2.981038

Çalışmada kullanılan tüm değişkenlerin durağanlık mertebesi $I(1)$ 'dir.

Δ ige ve Δ sgh zaman serileri arasında eş bütünleşme olup olmadığını Engle Granger Eş-bütünleşme Testi ile araştırılmıştır.



Tablo 3: Engle Granger Eş-bütünleşme Testi Sonuçları

	t-İstatistiği	Olasılık Değeri
Augmented Dickey-Fuller test istatistiği	-3.742427	0.0093
Test Kritik Değeri		
%1 level	-3.711457	
%5 level	-2.981038	
%10 level	-2.629906	

Yapılan test sonucunda elde edilen t- istatistik değeri -3.742427, %5 anlamlılık düzeyi ile 28 gözlem ve iki değişken için bulunan Engle-Granger tablo değeri -2.981038'den küçük olduğu için eş bütünleşme hata terimleri serisi durağandır. Bu sonuca göre iki serinin eş bütünleşik seriler olduğu uzun dönemde beraber hareket ettikleri söylenebilir.

Δ ige ve Δ sgh değişkenleri arasındaki ilişkinin yönünü belirlemek amacıyla Granger nedensellik testi uygulanmıştır.

Tablo 4: Granger Nedensellik Test Sonuçları

	Ki-Kare	df	Olasılık Değeri
Δ ige	13.79473	6	0.0320
Δ sgh	5.363720	6	0.4981

Granger nedensellik testi sonuçlarına göre, %5 anlamlılık düzeyinde Δ sgh değişkeninden Δ ige değişkenine doğru bir nedensellik olduğu bulgusu elde edilmiştir.



Tablo 5: En Küçük Kareler Yöntemi

Bağımlı Değişken: İnsani gelişmişlik endeksi (ige)				
Değişken	Katsayılar	Std. Hata	t-İstatistiği	Olasılık Değeri
C	-0.793381	0.030347	13.73850	0.0000
Δ sg	0.198383	0.014440	-26.14346	0.0000
R ²	0.878927	F-İstatistiği		188.7463
Schwarz Criterion	-3.648240	Olasılık (F-İstatistiği)		0.000000
Dublin-Watson	0.279522			

En küçük kareler yöntemine göre olasılık değeri 0.05’den küçük olduğundan anlamlı bulunmuştur. Tablo 5’e göre Δ sg ile Δ ige arasında pozitif yönlü bir ilişki söz konusudur. Sosyal güvenlik harcamalarının gayri safi yurtiçi hasıla oranı %1 arttığında insani gelişme endeksi %0.19 oranında artmaktadır. Bu sonuç Granger nedensellik testi sonuçları ile de uyumludur.

SONUÇ

Çalışmada 1990 ile 2017 yıllarına ait yıllık veriler doğrultusunda sosyal güvenlik harcamalarının insani gelişme endeksi arasındaki ilişki açıklanmaya çalışılmıştır. Analiz olarak öncelikle birim kök testleri ile değişkenlerin durağanlığı tespit edilmiştir. Durağan olan serilerle Eşbütünlük analizi yapılmış ve sosyal güvenlik harcamalarının gayri safi yurtiçi hasılaya oranı ile insani gelişme endeksinin uzun dönemde dengede olduğu diğer bir anlatımla birlikte hareket ettiği sonucuna ulaşılmıştır. Yapılan Granger nedensellik testi ile Türkiye’de sosyal güvenlik harcamaları



larının gayri safi yurtiçi hasılaya oranının insani gelişmenin bir nedeni olduğu, iki değişken arasında pozitif yönlü bir nedensellik bulunduğu ve en küçük kareler testi sonuçlarına göre de sosyal güvenlik harcamalarının gayri safi yurtiçi hasıla oranı %1 arttığında insani gelişme endeksinin %0.19 oranında arttığı sonucuna ulaşılmıştır.

KAYNAKÇA

- Akçiçek, A. (2015). 2014 İnsani gelişme endeksi ve Türkiye'nin insani gelişme performansı. Stratejik Düşünce Enstitüsü SDE Rapor, Mart, 1-16.
- Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP). 2016 İnsani Gelişme Raporu.
- Çolak, M. (2010). Eğitim ve beşeri sermayenin kalkınma üzerine etkisi. Kamu-İş; C:11, S:3, ss.109-125.
- Demir, S. (2006). Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı İnsani Gelişme Endeksi ve Türkiye Açısından Değerlendirme. T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Yayınları.
- Doğan, E.M., Tatlı, H. (2014). İnsani gelişme ve insani yoksulluk bağlamında türkiye'nin dünyadaki yeri. Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 28, Sayı: 1, ss.99-124.
- Erdoğan, E.S. (2018). Avrupa Birliği ülkeleri ve Türkiye'de sosyal güvenlik harcamalarının değerlendirilmesi. Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma Ve Uygulama Merkezi (Ataum) Araştırma Dizisi. No:41, Ankara.
- Günel, F.E., Çağlar, A., Uyar, S.G.K., Karadeniz, O. ve Yeşilyurt M.E. (2016). Türkiye'de illere göre insani gelişme endeksi. Sosyal Politikalar Uygulama ve Araştırmalar Merkezi.



Türkiye’de Sosyal Güvenlik Harcamaları ve İnsani Gelişme Endeksi İlişkisi Ekonometrik Analiz (1990-2017)

Günsoy, G. (2005). İnsani gelişme kavramı ve sağlıklı yaşam hakkı. Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C:1, S:2, ss. 35-52.

Gürses, D. (2009). İnsani gelişme ve Türkiye. Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C:12, S:21, ss.339-350.

Hicks, D. A. (1997). The inequality-adjusted human development index: a constructive proposal. World Development, 25 (8), 1283-1298.

İnsan Gelişme Endeksi ve Göstergeler, 2019.

<http://www.hdr.undp.org/en/content/2019-human-development-index-ranking>(Erişim: 11.12.2019).

Keskin, A. (2011). Ekonomik kalkınmada beşeri sermayenin rolü ve Türkiye. Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 25 (3-4), 125-153.

Şahin, G. ve Gökdemir, L. (2016). İnsani gelişme endeksi bileşenlerinin Türkiye ölççeğinde ARDL sınır testi ile sınanması. Gazi İktisat ve İşletme Dergisi, 2-1, 1-24.

Şeker, S.D. (2011). Türkiye’nin insani gelişme endeksi ve endeks sıralamasının analizi. T.C. Kalkınma Bakanlığı Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Yayınları, Yayın No:2828.

Şeker, M., Bakış, Ç. ve Dizenci, B. (2018). İnsani gelişme endeksi – İlçeler (İge-İ) 2017 Tüketiciden İnsana Geçiş. İstanbul:İNGEV.

Taban, S. (2006). Türkiye’de sağlık ve ekonomik büyüme arasındaki nedensellik ilişkisi. Sosyo Ekonomi, Yıl:2, S:4, ss.31-46.

Tatlı H. ve Doğan M. E. (2014). İnsani gelişme ve insani yoksulluk bağlamında Türkiye’nin dünyadaki yeri. Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 28, Sayı: 1, 99-124.



20. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi

Özpınar, E. ve Koyuncu, E. (2016). Türkiye’de insani gelişmişlik iller arasında nasıl farklılaşıyor? 81 il için insani gelişmişlik endeksi. Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı.



ÇALIŞMA YAŞAMINDAKİ TOPLUMSAL CİNSİYET EŞİTSİZLİĞİ BAĞLAMINDA BİYOLOJİK VE KÜLTÜREL KADER ALGISINA YÖNELİK NİTEL BİR DEĞERLENDİRME

Nihan KALKANDELER¹

Özet

Çalışma ortamındaki örgüt kültürü ve hiyerarşi ile ilişkili kurulduğunda öne çıkan baskıcı yaklaşım, şiddet gibi önemli bir sorunu ortaya koymakta ve dijital şiddet olarak adlandırılan yeni bir şiddet türü üzerinde farkındalık oluşturmaktadır. Şiddet sorununu farklı boyutlarıyla ortaya çıkaran bu araştırmada, özellikle kadın çalışanların bu konudaki mağduriyeti toplumsal cinsiyet eşitsizliği bağlamında ele alınarak sosyolojik bir değerlendirme yapmak amaçlanmaktadır. Bu amaçla yapılan çalışma nitel bir araştırmayı da içermektedir.

Araştırmaya gönüllü olarak katkı sağlayan çalışanlarla yapılan görüşmelerden elde edilen sonuçlardan biri, kadın olmanın biyolojik değil, kültürel bir kader olduğu düşüncesini karşımıza çıkarmaktadır. Bu bağlamdaki sorgulamalar, kavramsal ve kuramsal açıklamalarla desteklenerek; araştırmada elde edilen nitel veriler, tematik analiz yoluyla incelenmekte ve çözümlenmektedir.

1 Öğretim Görevlisi, İstanbul Ayvansaray Üniversitesi, Plato MYO, Mülkiyet Koruma ve Güvenlik Bölümü, İş Sağlığı ve Güvenliği Programı, nihankalkandeler@ayvansaray.edu.tr



Çalışma Yaşamındaki Toplumsal Cinsiyet Eşitsizliği Bağlamında Biyolojik ve Kültürel Kader Algısına
Yönelik Nitel bir Değerlendirme

Anahtar Kelimeler: Örgüt Kültürü, Dijital Şiddet, Toplumsal Cinsiyet Eşitsizliği, Biyolojik ve Kültürel Kader

A QUALITATIVE EVALUATION FOR BIOLOGICAL AND CULTURAL FATE PERCEPTION IN THE CONTEXT OF GENDER INEQUALITY IN WORKING LIFE

ABSTRACT

The repressive approach that emerged when the relationship between organizational culture and hierarchy in the working environment established, presents an important problem such as violence and creates awareness on a new type of violence called digital violence. In this study, which reveals the problem of violence in different dimensions, it is aimed to make a sociological evaluation especially in the context of gender inequality. The study for this purpose also includes a qualitative research.

One of the results obtained from the interviews with the employees who contributed voluntarily to the research presents the notion that being a woman is not a biological, but a cultural fate. Interrogations in this context are supported by conceptual and theoretical explanations and the qualitative data obtained from the research are analyzed through thematic analysis.

Keywords: Organizational Culture, Digital Violence, Gender Inequality, Biological and Cultural Fate



TOPLUMSAL CİNSİYET EŞİTSİZLİĞİ VE ÇALIŞMA YAŞAMINA YANSIMASI

Toplumsal cinsiyet kalıp yargılarının çalışma yaşamına da yansımaları ve bazı işlerin “erkek işi” ifadesi altında tanımlanması, kadınları ikincil pozisyona düşürmekte ve kadın, erkek karşısında eşitsiz bir konuma itilmektedir. Çalışma yaşamında kadınlara ve erkeklere toplumsal olarak yüklenen roller ele alındığında ve toplumsal kaynaklardan, fırsatlardan, haklardan yararlanma konusunda, kadınlar ile erkekler arasında farklılık yaratan etkenler incelendiğinde, bu eşitsiz konum daha da belirginleşmektedir.

Uluslararası Çalışma Örgütü’nün “insana yakışır iş” tanımlamasıyla çalışma yaşamında toplumsal cinsiyet eşitliğini bir arada değerlendirdiğimizde adil bir ücret getiren, insan onuruna yakışır, özgür ve güvenli çalışma koşulları altında, çalışanlar ve aileleri için sosyal koruma sağlayan, tüm kadınlar ve erkeklerin eşit fırsatlardan yararlanıp eşit muamele gördükleri üretken işlerden (Anlı, 2018:36) bahsedebilmek gerekmektedir. Oysa ki; çalışma hayatında teorik çerçevede vurgulanan bu tarafsız duruş ve eşitlik, pratikte kadınlar için dezavantajlı ve eşitsiz bir ortama dönüşmektedir. Dedeoğlu (2018:23) çalışma yaşamında toplumsal cinsiyet eşitsizliklerinin sürmesinde sıklıkla öne çıkan dolaylı ayrımcılığa vurgu yapmaktadır. Ona göre dolaylı ayrımcılık, sürekli olarak belli bir grubun fırsat ve olanaklardan daha fazla yararlanmasına yol açan uygulamaları ifade etmektedir. Bu ayrımcı yaklaşımın karşısında toplumsal cinsiyet eşitliği bakış açısı, çalışma yaşamında eşit fırsatlar ve eşit muamele ilkelerinin hayata geçmesinin önündeki



engellerin anlaşılması ve ortadan kaldırılması için son derece önem arz etmektedir. Fakat toplumsal bakış açısı ve tabulaşmış kültürel değerler çalışma yaşamında eşitliğin önemine gölge düşürmektedir. Kadınların ve erkeklerin ne yapması gerektiği veya neleri yapabilecekleri hakkında toplumda yaratılmış olan fikirlere ve değerlere dayanarak, kadınlara ve erkeklere farklı roller, sorumluluklar ve görevler yüklenmektedir.

Üretim açısından bakıldığında toplumda erkeklerin temel rolü, ücret karşılığında yapılan üretken işler üzerinden değerlendirilirken, kadınların temel rolü ise, ev içi işler üzerinden değerlendirilen yeniden üretim faaliyetleri olarak görülmektedir. Ev içiyle sınırlandırılan yeniden üretim işleri, hane halkı için ciddi bir öneme sahip olsa da, ev içinde çoğunlukla kadınların yaptıkları bu işler çalışma değil, sorumluluk duygusuyla gönüllü olarak yapılan, adeta kadın olmanın bir parçası olarak görülen işlerdir (Dedeoğlu, 2018:21). Kadınların kamusal alanda sınırlandırılması hatta kamusal alana dâhil olmasının engellenmesinde, işgücü piyasasındaki eşitsizlikler ve kadının hane içi eşitsiz iş yükü rol oynamaktadır. Yapılan çalışmalar kadınlar tarafından yerine getirilen hane halkı ve ev bakım faaliyetlerinin bir yandan kadınların işgücü piyasasına düşük düzeyde katılmasına neden olduğunu, diğer yandan da işgücü piyasasında daha yüksek oranda geçici, enformel işlerde çalışmak durumunda kaldıklarını ortaya koymaktadır (İlkkaracan, 2010). İşgücü piyasalarının esnekleşmesiyle ortaya çıkan yarı zamanlı, geçici ve güvencesiz işlerde çalışanların çoğunlukla kadınlar olduğu görülmektedir. Kadınlar hane içi iş yükleri



nedeniyle daha kısa süreli çalışmayı tercih etmekte, ayrıca işgücü piyasasında herhangi bir tecrübeleri olmamasından dolayı da kayıt dışı çalışma koşullarının getirdiği düşük ücret ve güvencesiz çalışmaya razı gelmektedir.

İşgücü piyasasında kadınlar ve erkekler arasında görülen bir diğer ayrışma biçimi ise, cam tavan olarak adlandırılmaktadır. Çalışma ortamındaki hiyerarşide yukarıya doğru çıkıldıkça işler daha değerli ve ulaşılmaz hâle gelmektedir. Kadınların işlerinde yükselmeleri, terfi etmeleri, yönetici kadrolara gelebilmeleri de erkeklere göre daha zorlaşmaktadır. Kadınların bu kadrolara ulaşamamalarına neden olan engeller vardır literatürde bu engellere “cam tavan” denilmektedir (Memiş, 2018:32). Cinsiyete dayalı mesleki ayrışmanın en yaygın görünümü, kadınların az beceri gerektiren, kariyer şansı düşük olan düşük ücretli işlerde yoğunlaşmasıdır. Öte yandan “dikey ayrışma” aynı sektörde çalışan kadın ve erkeklerin mesleklerinde ilerleme konusunda eşit şansa sahip olmamasını işaret etmektedir. Kadınlar genellikle düşük pozisyonlarda çalışmakta ve bunun sonucu olarak düşük gelire razı olmaktadır (ILO, 2000).

Türkiye’de kadınlar ve erkekler arasındaki ücret ve gelir farklarını inceleyen çalışmalara göre toplumsal cinsiyete dayalı ücret açığı yüksek düzeyde seyretmektedir. Tüm gelir türlerini hesaba katan ilk çalışmalardan biri, kadınların aylık ortalama kazancının erkeklerinkinin yüzde 48’i kadar olduğunu ortaya koymaktadır. Ücret geliri elde eden çalışanlara bakıldığında kadın erkek arasındaki ücret açının düştüğü, kadınların ücretinin erkeklerin ortalama ücretinin yüzde 96’sı düzeyinde olduğu gözlenmektedir. Türkiye’de



kadın erkek ücretleri arasında tespit edilen farkın yüzde 36'sı eğitim, deneyim, meslek vb. değişkenlere bağlı olarak açıklanabilirken, yüzde 64'ü araştırmacıların piyasa ayrımcılığı olarak nitelendirdiği cinsiyete dayalı ayrımcılıktan ileri gelmektedir (Dayıoğlu ve Kasnakoğlu, 1997).

Çalışma yaşamında toplumsal cinsiyet eşitsizliğinin temelinde, kadın üzerindeki güç ve kontrol ilişkileri yer almaktadır. Kadınların çalışma koşulları, sendikalaşma oranları ve işin yapıldığı koşullar göz önünde bulundurulduğunda durum, statü ve gelir eşitsizliğinin daha da ötesinde bir problemle birleşmektedir. Kadınlar, çalışma ortamında şiddet ve tacize orantısız veya benzersiz bir şekilde maruz kalabilmektedir. Şiddet gerçeği özel ve kamusal alanın yadsınamaz sorunlarından biri olarak bilinmektedir. Bu sorun, toplumsal cinsiyet eşitsizliği bağlamında irdelendiğinde, toplumsal baskılara maruz kalan kadınların güçlü-güçsüz, etkin-pasif olduğuna bakılmaksızın şiddete maruz kaldığı gerçeği dikkat çekmektedir. 1993 yılında Birleşmiş Milletler Kadınlara Yönelik Şiddetinin Ortadan Kaldırılmasına Dair Bildirge'de "kadınlara yönelik şiddet" şu şekilde tanımlanmaktadır: "Kadınlara yönelik şiddet, ister kamusal ister özel hayatta olsun bu tür eylemlerle tehdit etme, zorlama veya özgürlükten keyfi olarak yoksun bırakma dâhil olmak üzere, kadınlara fiziksel, cinsel veya psikolojik zarar veya acı verme sonucu doğuran veya bu sonucu doğurması muhtemel olan, cinsiyete dayalı her türlü şiddet eylemi anlamına gelir" (UNGA, 1993, Madde 1). Bu bağlamda kadınlara yönelik şiddet; kadınları değersizleştiren ve kadınların çalışma yaşamında ilerleme potansiyelini olumsuz yönde



etkileyen, köklü sosyal normlara ve uygulamalara dayanmaktadır. Söz konusu çalışma yaşamı kavramı; fiziksel olarak iş yerinin ötesine geçmekte ve kadınların kamusal alanlarda güvenliğini, ulaşımını, gece çalışmasını ve iş yerlerinin ev ya da sokak olduğu durumları da kapsamaktadır (Cruz ve Klinger, 2011). Çalışma yaşamında kadını hedef alan şiddet psiko-sosyal bir sorunu gözler önüne sermektedir hatta bu durum, kadınların güvenliği, sağlığı, esenliği ve nihayetinde çalışma hayatına katılımları üzerinde yıkıcı etkiler yaratabilmektedir. Çok sayıda kadın; iş yerinde şiddet ve taciz nedeniyle ciddi bir zarar görmektedir (UNGA, 2018).

Kadın çalışanlar; birbiriyle ilişkili bir dizi ortamda şiddete ve tacize maruz kalabilmektedir. Fiziksel iş ortamında taciz ve şiddetle karşılaşmanın yanı sıra, genel olarak çalışma yaşamında da örneğin işle ilgili etkinliklere katıldıklarında, işe gidip gelirken, işveren tarafından sağlanan konaklama yerlerini kullanırken veya cep telefonları ve bilgisayarlar gibi teknolojiler vasıtasıyla da şiddete ve tacize maruz bırakılabilmektedir. E-posta ve sosyal medya aracılığıyla iletişimi kolaylaştıran teknolojinin hızla gelişmesiyle birlikte, teknoloji ile ilgili şiddet ve taciz olaylarında da bir artış yaşanmıştır. İş dünyasında teknoloji; başta politikacılar, gazeteciler, insan hakları savunucuları ve kadın hakları savunucuları gelmek üzere belirli mesleklerde veya görünür pozisyonlarda olan kadınları hedeflemek için kullanılabilmektedir.



Çalışma Yaşamındaki Toplumsal Cinsiyet Eşitsizliği Bağlamında Biyolojik ve Kültürel Kader Algısına Yönelik Nitel bir Değerlendirme

ÇALIŞMA YAŞAMINDA KADINLARA YÖNELİK DİJİTAL ŞİDDET

Kadınların sözel-psikolojik, fiziksel, cinsel ve ekonomik anlamda gördüğü şiddete, onların hayatını, erkek karşısında orantısız biçimde etkileyen bir şiddet türü daha eklenmiştir. Dikkat çeken bu şiddet türü de teknolojinin kötü amaçlarla kullanılması sonucu ortaya çıkan dijital şiddettir. Teknolojinin kontrolsüz gücüyle birleşen dijital şiddet, kadınlarda korku yaratmakta ve bu korku onları baskılayarak daha fazla şiddet görmelerine neden olmaktadır. Bireyin özel yaşamına ve kişilik haklarına bir saldırı niteliğinde olan, psikolojik, ekonomik, maddi ve manevi açıdan endişe ve baskı altında hissetmesine sebebiyet veren dijital şiddet, daha çok kadınları mağdur konuma ittiğinden, toplumsal cinsiyet eşitsizliği adına bir durumu daha öne çıkarmaktadır. Çalışma hayatında yer edinmeye çalışan ve kimlik mücadelesi veren kadınlar, sanal bir ortamda dahi rahatsız edilmekte ve bezdirilmeye çalışılmaktadır. Kadın istemediği bir iletişime maruz bırakılmakta, sayısı belirsiz istenmeyen mail almakta, bilgisayarına yasal olmayan yollarla girilmekte hatta virüs bulaştırılmakta ve dijital bir alet kontrolünde tehdit edilerek mağdur konuma itilmektedir.

Kadınların maruz kaldıkları dijital şiddetin ağırlıklı öne çıktığı bu araştırmada gerçekçi bir yaklaşım ve derinlemesine betimlemeler esas alınmaktadır. “Neden?, Nasıl? ve Ne şekilde?” soruları üzerine temellendirilen yaklaşım, farklı algı ve örüntüleri ortaya çıkarmamızı sağlamaktadır. Bu bağlamda; toplumda farklı kadınlıkların **nasıl** kurgulandığı, kadınların kendi varlık ve rollerini **nasıl** adlandırdığı,



geleneksel ve kültürel etkileşim içinde **ne şekilde** yargı ve davranışlar geliştirdikleri, maruz kaldıkları şiddet karşısında **neden** kabulkâr ya da **nasıl** mücadeleci oldukları sorgulanmaktadır. Araştırma dâhilinde, kadınların yüzlerce istenmeyen mail aldığı, bilgisayarına virüs bulaştırıldığı, istenmeyen uygunsuz yazılı mesajlar veya cinsel içerikli resim veya mesajların sanal ortamda paylaşılarak tehdit edildiği veya şantaja maruz kaldığı durumlar karşımıza çıkmaktadır. Dijital şiddet aynı zamanda korku ve stres oluşturmaktadır. Bu korku ve stres, ne zaman ve ne şekilde şiddete maruz kalacağını bilemeyen kadının kendi hayatı üzerindeki kontrolünü kaybetmesine sebep olmaktadır.

Ülkemiz de dâhil olmak üzere hemen her ülkede dijital şiddet konusunda yaş, cinsiyet gibi değişkenler üzerinden pek çok araştırma yapılmış ve istisnasız her ülkede dijital şiddetin önemli bir sorun alanı olduğu ortaya konulmuştur (Li, 2005:267). Dijital şiddet konusu toplumsal cinsiyet bağlamında ele alındığında bazı farklı sonuçlar ile karşı karşıya kalınmaktadır. Bazı araştırmalara göre diğer şiddet türlerinde olduğu gibi kadınlar erkeklerden daha fazla dijital şiddete maruz kalmaktadırlar (Li, 2005:274). Ancak kadınların dijital şiddet uygulamaya daha meyilli olduklarını ileri süren araştırmalar da mevcuttur. Örneğin Wiseman (2002) erkeklerin şiddet uygulama anlamında fiziksel güçlerini; kadınların ise daha çok sanal ortamı ve sözlerini kullandıklarını vurgulamaktadır. Bu noktada gerek dijital şiddet uygulayan gerekse dijital şiddete maruz kalan kişilerin farklı kişilik ve karakter özellikleri gösterdikleri sonucuna ulaşılabilir. Yapılan araştırmalarda kadın mağdur edilen



tarafı temsil ettiği gibi, mağdur eden sıfatıyla da karşımıza çıkabilmektedir. Literatüre farklı bakış açılarıyla yansımış olan dijital şiddet sorunu ve ortaya çıkan toplumsal cinsiyet eşitsizliği algıları, bu araştırmada literatürle hem paralel hem zıt yönleriyle bütünlük arz etmektedir.

Çalışanlar ile yapılan görüşmelerde kadınların, kendini korumasız ve savunmasız hissettiği ve bu hissin ortak bir algıda birleştiği sonucuna varılmaktadır. Kadın çalışanların ortak ifadelerinden anlaşıldığı üzere, yaşadıkları şiddeti kronik sorun haline getiren temel nedenlerden biri, eril tahakkümün şartsız kabulü olmaktadır. Kadınlar psikolojik ve dijital şiddeti içselleştirmekte ve bunu doğal bir kader olarak kabul etmektedir. Bu sebeple hiçbir direniş ve hak arayışı içinde olmadan şiddetin sürekliliğine zemin hazırlayan bir ortamı benimsemektedirler. Birçok kadın; şiddet ve taciz vakalarını bildirmemektedir, çünkü şikâyetlerinin ciddiye alınmayacağını düşünmektedir veya damgalanmaktan, işlerini kaybetmekten veya diğer misilleme biçimleriyle karşılaşmaktan korkmaktadır. Şiddet veya tacize maruz kalan bazı kadınlar; kendilerini utanmış veya küçük düşmüş de hissedebilirler. Dolayısıyla haklarını aramak yerine; tacizciden kaçınırlar, işlerini bırakırlar ya da sadece duruma katlanırlar. Bunun yanı sıra, şikâyette bulunma süreci çok stresli olabilmektir ve özellikle de ispat külfetinin şikâyetçiye ait olduğu durumlarda mağdurun yeniden travma yaşamasına yol açabilmektedir. Diğer taraftan bazı kadın çalışanların, şiddet karşısında direnç gösterdiği ortaya çıkmaktadır. Cinsiyetin bir kader olmadığı bilinciyle



eşitsizliğe direnen kadınların kimlik mücadelesi bu araştırma karşılaştırmalı bir bakış açısı kazandırmaktadır.

YÖNTEM

Çalışma yaşamındaki toplumsal cinsiyet eşitsizliği bağlamında, kadınların biyolojik ve kültürel kader algısına yönelik yapılan bu çalışmada öncelikle kavramsal ve kuramsal bir çerçeve çizilmesi amaçlanmış olup teori ile kadın çalışanların yaşam pratikleri arasındaki bağlantıya vurgu yapılmaktadır. Bu bağlamda yapılan nitel araştırmanın verilerine yer verilerek, bulgular üzerinde durulmakta ve sonuca bağlanmaktadır.

Literatürde pozitivist yaklaşımın mirasını sürdüren nitel birçok araştırma olması nedeniyle bu çalışmada nitel veri desenlerinden yararlanılmıştır. Kadının maruz kaldığı şiddetin biçimleri ve yaygınlığı ile şiddetin mağdur tarafı olan kadınların algıları ve şiddet karşısındaki tutumlarını anlamak amacıyla nitel araştırma yöntemi kullanılmıştır.

Bu çalışmada elde edilen verilerin kodlanması, temaların bulunması, temaların düzenlenmesi, bulguların tanımlanması ve yorumlanmasında MAXQDA12 adlı nitel veri analizi programından yararlanılmıştır. Verilerin incelenmesi ve çözümlenmesinde tematik analiz ve her bir temaya bağlı alt kodlamalar kullanılmıştır. Daha sonra kodlar arası ilişkiler göz önünde bulundurularak aynı kodlara ilişkin farklılıklar ya da benzerlikler tespit edilmiş ve yorumlanmıştır.



*Çalışma Yaşamındaki Toplumsal Cinsiyet Eşitsizliği Bağlamında Biyolojik ve Kültürel Kader Algısına
Yönelik Nitel bir Değerlendirme*

BULGULAR VE DEĞERLENDİRME

Toplumsal ilişkilerin dinamikleri içinde incelendiğinde şiddet, toplumsal bir sorun olmakta ve bu sorunun mağduriyetini kadınlar daha fazla yaşamaktadır. Butler, şiddetin sadece baskı altına alıp denetleme aracı olmadığını aynı zamanda şekillendirici bir nitelik arz ederek kadını boyun eğdirilmiş bir özne statüsüne yerleştirdiğini vurgulamaktadır (Butler, 2014:173). Şiddet tek bir nedene indirgenemeyeceği için bu sorunun toplumsal, kültürel, ekonomik, psikolojik boyutta değerlendirilmesi gerekmektedir. Toplumsal kültürün kadın ve erkek rolleri üzerindeki belirleyici etkisi erkeği kışkırtılmış, kadını ise bastırılmış bir konuma yerleştirmektedir. Kadınların maruz kaldığı şiddeti sürekli kılan en önemli neden, kadınların rızası ve tahakkümü kabul etmeleridir (Dökmen, 2004:27).

Kadının özel yaşamda olduğu kadar kamusal alanda da ikincil pozisyonda kalması bu çalışmada elde edilen bulgular arasında yer almaktadır. Kimi zaman iş ve özel yaşam dengesini kurmakta zorluk çeken kadınların hem aile içinde hem de çalışma ortamında şiddetin odağı haline gelmeleri onların mağduriyetini ve çaresizliğini ikiye katlamaktadır. Bu araştırma kapsamında görüşülen kadın çalışanlara çalışma ortamında yaşadıkları mağduriyetler sorulduğunda, özellikle vurgulanan dijital şiddet, esasen bilinen bir gerçeği ama kontrol edilemeyen bir mağduriyeti ortaya koymaktadır.

Çalışma yaşamında özellikle kariyer anlamında kadının ilerleme mücadelesini kırmak için dahi dijital şiddetin bir



araç olarak kullanıldığı ve kadının suçsuzluğunu kanıtlamayayıp işinden çıkarıldığı, bu çalışmada verilebilecek etkili örneklerden biridir. Teknolojik araçların kadını küçük düşürmek, cezalandırmak, denetlemek için kullanıldığı da varılan sonuçlar arasında yer almaktadır.

Bu çalışmada yapılan görüşmeler sonucu kadınların teknolojik vasıtalarla esir alındığı, engellendiği durumlar tespit edilmiştir. Kadın istemediği ve müdahale edemediği biçimde iletişime maruz bırakılmış ve çoğu zaman da uyum sağlamaya zorlanmıştır. Bu durumu çalışmadan elde edilen ifadelerle şu şekilde desteklemek mümkündür:

• Mesai Saatlerinde Gönderilen Mesajlarla Yaratılan Dijital Şiddet

K7: “Eşimle aynı iş yerinde çalışıyoruz. Vardiyalı bir işimiz var. Gece mesailerine farklı zamanlarda kalmak zorunda kalıyoruz. Aslında birbirimizi önceden beri biliyoruz. Evlenmeden önce bu sorun olmayacak gibi duruyordu ama evlendikten sonra benim çalışmam onu rahatsız etmeye başladı. Bir süre idare ettik ama şuan iş çığırdan çıktı...”

...Çocuk istediği için sürekli bana baskı yapıyor. Annesi de sürekli bu konuyu açıp duruyor zaten.

...Nasıl söylenir ki bu... Eşim bana cinsel içerikli mesajlar atıyor beni teşvik ettiğini zannediyor ama ben anne olmaya hazır değilim. Attığı mesajlar beni rahatsız ediyor. Bu mesajları iş saatlerinde ve en yoğun anlarda attığı için işyerinde dikkatim dağılıyor ve üstelik hata yapıyorum.

...Bazen sürekli arayıp şefimden uyarı almama neden oluyor. Huzursuz çalışıyorum.

...Amacı belli. İşten kovulmamı sağlamak. Ama direniyorum. Bilmiyorum ne kadar dayanabileceğim....»



Kadının toplumsal baskılar altında adeta yönlendirilmesi ve hayatına müdahale edilmesinin bir örneğini anlatan bu ifadelerde esasen kayınvalideden gelen baskıyla oluşan babalık arzusu ve eşinin sanal teşviklerinden rahatsız olan kadının dijital şiddet mağduriyeti dikkat çekmektedir. Kadını çalışma saatleri içinde dikkatini dağıtacak şekilde erkek (eşi) tarafından mesajlara maruz bırakıldığı ve kasıtlı şekilde işinden atılmasına ortam hazırlanması gibi taraflı bir tatmin duygusunun öne çıktığı görülmektedir.

• İşyerinde Mobbing Görünümlü Dijital Şiddet

K3: "Staja aynı anda başlamıştık, ikimizin de amacı kendini kanıtlamaktı. Ama o iş ortamında alıştıkça rahat hareket ediyordu. Ben ise sürekli koşturuyordum hatta ona laf gelmesin diye onun işlerinin bazılarını bile yetiştiriyordum. Benim bu çalışkanlığım, azmim kısa sürede takdir topladı. Ama arkadaşım, meğer içten içe benim ayağımı kaydırmaya çalışıyormuş.

... Biz işyerinde kendi sicil numaralarımızla sisteme giriş yapıyoruz. Hatta yoğunluk olduğunda masa başından kalkıp işler yürüsün diye başka görevlere koşturuyoruz. Bu sırada sistemimi açık bırakıp gittiğim oluyordu. Meğer ekip arkadaşım benim kodumun açık olduğu bilgisayara oturup yanlış işlem yapıyormuş. Yanlış tespit edildikten sonra bildirimler bana dönüyordu tabii. Her hatamız bize tebliğ edilir işyerinde.

... Her şeyin farkına vardım bir süre sonra. Kadınıym ya ne anlarım tabii. Bir de bana "kadın işi değil bunlar, koşturmaktan yoruluyorsun sonra hata yapıyorsun..." diyordu. Resmen dost kazığı...

...Terfi almaya bu kadar yakinken ve yapmadığım hatalar yüzünden işimden olmanın eşiğine geldim..."



Kadın çalışanların iş yerinde kullandığı bilgisayarlarda kendilerine ait şirket hesaplarını açtıklarında kullandıkları sicil numaralarının kopyalandığı ve özellikle hatalı işlemleri yaparken hedef alınan mağdurun sicil numarasıyla işlem yapıldığı görüşmeler sırasında toplanan bilgiler arasındadır. Bu durumu mağduriyete düşmeden bilinçli bir şekilde bertaraf etmeyi başarabilen kadın çalışanlar da araştırmaya karşılaştırmalı bir katkı sağlamaktadır. Teknolojinin gelişmesinin pek çok alandaki olumlu etkileri kadar olumsuz etkilerinin de mevcut olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Bu olumsuz etkileri internet ve mobil iletişim araçlarının yaygınlaşması tetiklemekte ve bu araçlarla yapılan tehdit, taciz, hakaret gibi şiddet unsurları içeren davranışlar, çalışanların mağduriyetini artırmaktadır. Özellikle kadın olmanın, kadına karşı bir caydırıcı olarak kullanıldığı ve kadınlığın biyolojik bir kader olduğunun kabulü ile kültürel bir kader olduğu algısı araştırmadan elde edilen sonuçların bir yansımasıdır.



• Kadın Olmak Bir «Cinsiyet Belası» Dedirten Dijital Şiddet Örneği

K4: “Beni makyaj yapmayı, güzel olmayı hatta dikkat çekmeyi seviyorum. Ben kendimi böyle seviyorum. Bunun bedeli benim tacize uğramam olmamalı...”

...Hangi departmandan, kim ya da kimler bilmiyorum ama garip isimlerle açılmış hesaplardan sosyal medya hesabım üzerinden mesajlar alıyorum... “Bugün çok güzeldin, kırmızı ruj sana çok yakışıyor...” şeklinde başlayıp sapıkça isteklere varan cümleler okumak beni strese sokuyor...

...Düşünsenize biri sizi sürekli takip ediyor ve kim, nerede bilmiyorsunuz.

...Evime bile giderken tedirgin gidiyorum. Neden kadın bedeni arzulanıyor. Bu yüzden işimden mi ayrılmalıyım?

... Sırf bu mesajlar yüzünden makyaj yapmadan işe gittim ve en dikkat çekmeyecek şekilde giyindim ama yine durum değişmedi... Yine seviyesiz mesajlar atıldı. Üstelik engellesem dahi başka hesaptan yine atılıyor... Bazen ara veriyor. Hiç olmadık bir anda yine çıkıyor...

Görüşme sırasındaki ifadelerine yer verilen K4 daha önce oturduğu mahallede, sözlü tacize maruz kaldığı için taşınmak zorunda kalmıştır. K4’ün yaşadığı bu durum toplumsal bir cezalandırma olup olmadığı düşüncesi de doğmaktadır çünkü K4, duyduğu rahatsızlığı ve şikâyetini polise bildirmiş bir kadındır. Fakat polislin tepkisi: “Sen de üstüne başına dikkat et. Özellikle mi yapıyorsun?” şeklinde olmuştur. Yardım beklentisi olan bu kadının polisten aldığı tepki de bir şiddet biçimi olarak karşımıza çıkmaktadır. Kadına, gördüğü muameleyi hak ettiği hissettirilmekte ve kadın psikolojik şiddeti de yaşamış olmaktadır. Kadını



güçsüzleştiren, nesneleştiren, ikincil konuma iten cinsiyetçi mekanizmalar şiddeti meşrulaştırmaktadır. Kadının toplumsal rolleri adeta belli sınırlarla çizilmektedir. Dış görünümüyle geleneklere, dinin kalıplarına ya da genele uygun kabul edilmeyen kadın suçlu, aşağı ve öteki olarak görülmektedir. Toplum, kadına erkeğin bir adım gerisinde durmayı öğrettiğinden, bu toplumsal öğretiyi erkeğin koşulsuz üstünlüğüne yol açmaktadır (Dökmen, 2010:113). Toplum olma ruhunu kaybedip bir kadını ötekileştirmek ve hatta ona zarar verebilmek ise ayrı bir toplumsal probleme işaret etmektedir.

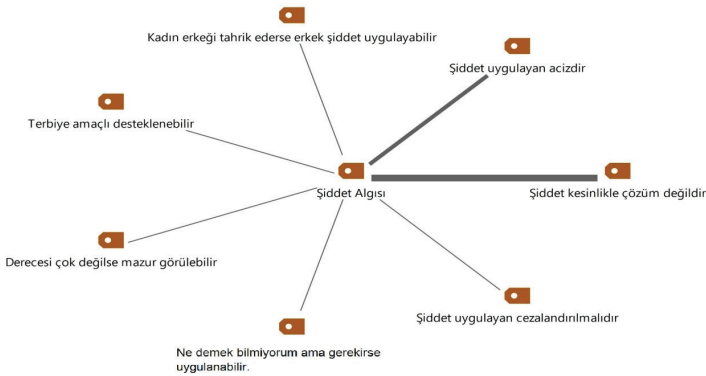
KADINLARIN DİJİTAL ŞİDDET ALGISI

Araştırmaya dâhil olan kadınlarla yapılan görüşmeler sırasında çalışma yaşamının zorluklarını yaşamış ve birçok konuda mağduriyet yaşamış kadınların ifadeleri, birbirlerinden farklı algılara sahip olduklarını göstermiştir. Örneğin ilk olarak farklı şiddet türleri üzerinden kadının bakış açıları anlaşılmaya çalışılmış ve sözel-psikolojik şiddet konusunda tüm kadınların algıları ortak bir paydada kesişmiştir. Fakat dijital şiddet hakkındaki algılarına ve yaklaşımlarına yönelik fikirleri öğrenilmek istenildiğinde bazı kadınların “dijital şiddetin ne anlama geldiğini bilmediği ve bilmediği halde işe yarayabilecek bir şiddet biçimi olabileceğini” dile getirdiği görülmüştür. Aynı şekilde bazı kadınlar “terbiye amaçlı desteklenebilir” algısıyla yaklaşmıştır. “Şiddetin derecesine göre mazur görülebilme derecesi de olabileceğini” düşünen kadınların algıları da bir başka bakış açısını ortaya çıkarmaktadır. Diğer taraftan şiddet uygulayanın aciz olduğu, şiddetin her haliyle ve her



Çalışma Yaşamındaki Toplumsal Cinsiyet Eşitsizliği Bağlamında Biyolojik ve Kültürel Kader Algısına Yönelik Nitel bir Değerlendirme

şartta asla çözüm olamayacağını ve şiddet uygulayanların da cezalandırılması gerektiğini savunan kadınlar da araştırmaya karşılaştırmalı bir bakış açısı katmıştır. Bu sayede elde edilen farklı algılar toplumsal bir sorunun neden kronik hale geldiğini, neden çözüm yollarının pasif ve yetersiz kaldığını gösterdiği gibi, kadının önce kendi varlığı ve hakları için bir farkındalığı olması gerektiğini anlatmaktadır. Aksi halde kadınların edilgen kalacağı, tüm dayatmaları ve şiddeti şartsız kabul edebileceği sonucuna ulaşılmaktadır. Biyoloji kader olarak kabul edildiğinde kadın olmak ezeli bir mağduriyetin şartsız kabulü haline gelmektedir ve kadın büründürülmüş olduğu beden içinde metalaşmaktadır. Oysa ki, kaderi insan eline bırakıp kültürel kalıp yargılarımızla yordadığımızda kadınlık için bir küçük şans doğmaktadır. Fakat bu şansı kadının, kendi kimlik mücadelesi ile kendinin yaratabileceği bir gerçektir.



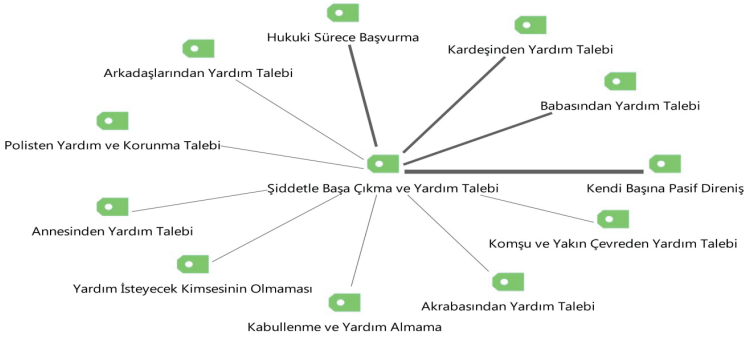


KADINLARIN DİJİTAL ŞİDDETLE BAŞA ÇIKMA VE YARDIM TALEBİ

Şiddet mağduru her kadının aynı öz bilinçle ve cesaretle mücadele edemeyeceği bilinmektedir. Bu bağlamda başa çıkma yolları ve yardım talepleri de farklılık göstermektedir. Dijital şiddetin ne olduğunu bilen, deneyimleyen, bilmese de fikir yürüten kadınların bu tür bir şiddet karşısındaki başa çıkma yolları arasında en güçlü bağlantı “kendi başına pasif direniş” şeklinde görülmektedir. Kadınlar teknolojik anlamda esir alınmışlıklarını hangi dille, kime ve ne şekilde anlatabileceklerini, mağduriyetlerini nasıl kanıtlayabileceklerini bilmediğinden sessiz kalmayı ve boyun eğmeyi seçmektedir. Bunun yanı sıra yakın aile bireylerinden (babasından, kardeşinden) yardım talep etmek de olası diğer bir alternatif çözüm olarak görülmektedir. Kabullenip yardım almayan kadınların yanı sıra, polise gidip korunma talebinde bulunan kadınların bu ifadeleri, bir mücadelenin de olabildiğini göstermektedir. Hatta hukuki anlamda haklarını arayan ve bilinçli hareket etmek için yaşadığı durumu sorgulayan kadınlar da bulunmaktadır. Bu kadınlar görgü tanıklarına ihtiyaçları olduğunu da ayrıca belirtmekte ve görgü tanıklığı yapabilecek bir çalışma arkadaşları olmadığı için yaşadıkları mağduriyeti de ayrıca vurgulamaktadır. Kadının yalnız bırakılmışlığının ve göz göre göre çaresiz bırakılmasının bir örneği de bu şekilde karşımıza çıkmakta ve iyileştirilmesi gereken bir sosyo-politik durumu öne çıkarmaktadır.



Çalışma Yaşamındaki Toplumsal Cinsiyet Eşitsizliği Bağlamında Biyolojik ve Kültürel Kader Algısına Yönelik Nitel bir Değerlendirme



KADININ YAŞADIĞI MAĞDURİYETE KARŞI DUYARLILIĞI

Bu araştırmadaki esas vurgu kadınlığın biyolojik bir kader olarak kabul edilmesine yapılmaktadır. Sigmund Freud'un, Toplumsal Cinsiyet kimliğinin ortaya çıkışında etkili olan ve tartışılan bu yorumu, kadın olmanın biyolojik değil, kültürel bir kader olduğu görüşüne doğru evrilmiştir. Söz konusu kültürel kaderin kemikleşmesini sağlayan ise kadının, kendi hem cinsi olan başka bir kadına karşı duyarsız kalabilmesi ve ataerkil düzenin tarafında durmayı seçmesidir. Şiddet mağduru olan kadınlar birbirinin bir nevi kader ortağı gibi görünse de yaşadıkları bu mağduriyete duyarlılıkları bazı konularda çok keskin bir çizgiyle birbirinden ayrılmaktadır. Şöyle ki, kendi gibi şiddete maruz kalan başka bir kadına yardım edip etmeyeceği sorulan kadınlardan bazıları "ilgilenmem" cevabını verebilmiş, benzer şekilde "görmezden gelirim" şeklinde bir tutum sergileyebilmiştir. Hatta "hak etmiştir, karışmam" ifadesi

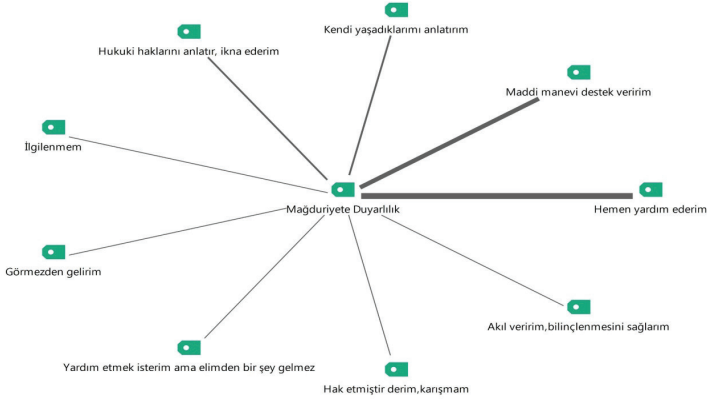


tamamen erkeğin tarafında bir duruşu betimlemekte ve kadının erkek karşısındakini eşitsiz konumunu belirginleştirmektedir. Kişiler arasında yaşanan şiddet durumunun muhatapları dışında kimseyi ilgilendirmeyeceğini düşünen bu kadınlar duyarlılıklarını yitirmiş kadınlar arasında yer almaktadır.

Diğer taraftan bulgular arasındaki kuvvetli bağlantı “he-men yardım ederim” ve “maddi manevi destek veririm” ifadelerinde çıkmıştır. Bu durum kadınların kendi varlıklarına sahip çıktığını ve kimlik mücadelesi için dayanışma bilincinin ışığını yakmaktadır. Birbirine böylesi zor bir durumda akıl vererek destek olan, kendi deneyimlerini paylaşan, hukuki haklarını anlatarak, ikna etme yolunu seçen kadınlar birbirinin umudu olmaktadır. Çalışma yaşamında şiddete ve tacize etkili bir şekilde müdahale edilebilmesi için kadınların sessiz kalmamaları ve güçlenmiş olmaları gerekmektedir. Savunmasız durumlarda olan pek çok kadın, çeşitli nedenlerle iş yerinde şiddet ve taciz hakkında konuşmamaktadır. Mağdurların deneyimlerini ve güvenlik kaygılarını paylaşabilecek şekilde güçlenmesi, şiddet ve tacizin yaygınlık düzeyini anlamak ve uygun müdahaleleri geliştirmek açısından büyük bir öneme sahiptir.



Çalışma Yaşamındaki Toplumsal Cinsiyet Eşitsizliği Bağlamında Biyolojik ve Kültürel Kader Algısına Yönelik Nitel bir Değerlendirme



SONUÇ VE ÖNERİLER

Toplumsal cinsiyet eşitsizliği çerçevesinde ele alındığında kadınlar, geleneksel olarak evde çok daha fazla bakım sorumluluğu üstlenmekte, bu durum ev dışında yapabilecekleri işleri kısıtlamakta; kadınları iş ve aile sorumluluklarını dengeleyecekleri şekilde daha çok yarı zamanlı istihdama yöneltmektedir. Standart dışı ve kayıt dışı işlerde çalışan kadınların, önemli şiddet ve taciz tehlikeleriyle karşı karşıya olduğu, toplumsal cinsiyetlerine ve istihdam edilme şekillerine göre şiddete ve tacize maruz bırakılabilecekleri de yadsınmaması gereken bir durumdur. Kadınların aile içinde yaşadıkları şiddet her ne kadar özel alanın sınırları içinde kalıyor gibi görünse de kamusal alandaki kadının rolüne etki etmektedir. Aile içi şiddet, kadınların işgücü piyasasına tam ve aktif katılımını etkilemektedir. Zira aile içi şiddete maruz kalan birçok kadın nihayetinde işini



bırakmak zorunda kalmaktadır. Aynı zamanda aile içi şiddet; mağdurların yanı sıra, iş yerindeki çalışma arkadaşları, işverenler, müşteriler de dâhil olmak üzere diğer kişilerin güvenliğini de olumsuz yönde etkileyebilmektedir. Bunu önlemek ve iş yerinde aile içi şiddet mağdurlarına destek olmak, bu kadınların hayatını kurtarabilmektedir. Çalışma ortamı, aile içi şiddete temel oluşturan ve şiddetin kadın çalışanlar ve iş yeri üzerindeki etkisini arttıran sosyal norm ve davranışları değiştirmek açısından önemli bir başlangıç noktasıdır. Bunun için kadınların bağımsız bir şekilde çalışma ve gelir elde etme haklarının tanınması gerekmektedir. Kadınların bağımsız gelire sahip olması, şiddet içeren bir ilişkiyi geride bırakmalarına da yardımcı olabilmektedir. Bir kadının, destek ve uzmanlık hizmetlerine erişebilmesi, işine devam edebilmesi ve bağımsız yaşaması için erken müdahale şarttır.

Önleme stratejisi, kadınlara yönelik şiddeti ve tacizi önleme yaklaşımının önemli bir kısmıdır. Strateji, risk değerlendirmeleri de dâhil olmak üzere çeşitli iş sağlığı ve güvenliği önlemlerini içermeli ve bir iş yerinin iklimini ve kültürünü değiştirmeye odaklanmalıdır. Çalışma ortamında söz konusu olabilecek tacizin erken bir aşamada engellenmesini ve toplumsal cinsiyete dayalı bir bakış açısı kullanılmasını sağlamayı da amaçlamalıdır, iş ve sorumluluk dağılımı buna örnek verilebilmektedir. Eğitim ve farkındalık artırıcı faaliyetler, iş yeri kültürünü değiştirmenin ve kadınlara yönelik tacizi ve şiddeti önlemenin önemli bir parçasını oluşturmaktadır. Etkili bir şikâyet sisteminin de aktif hale getirilmesi ve kadının bu anlamda teşvik edile-



*Çalışma Yaşamındaki Toplumsal Cinsiyet Eşitsizliği Bağlamında Biyolojik ve Kültürel Kader Algısına
Yönelik Nitel bir Değerlendirme*

rek cesaretlendirilmesi önem arz etmektedir. Bu doğrultud toplumsal cinsiyete duyarlı soruşturmaların yürütülmesi, iş yerlerinde şiddet ve taciz vakalarının ele alınması için gizli şikâyet komisyonlarının oluşturulması etkin sonuç verecek mekanizmalar arasında yer almaktadır.

Kadınlara yönelik şiddet ve tacizi önlemek için eğitimlerin düzenlenmesi de çeşitli faydalar sağlamaktadır. Bu tür eğitimler, toplumsal cinsiyet eşitliklerinin daha iyi anlaşılmasına ve iş yerinde değişim sürecinin başlatılmasına yardımcı olmakta, aynı zamanda da çalışanlara yönelik mevcut politika ve usuller ile şikâyet ve destek mekanizmaları hakkında bilgilendirme yapılmasını sağlamaktadır. Kamuda ve özel sektörde faaliyet gösteren kuruluşlarda, çalışma yaşamında şiddet ve tacizin önlenmesi ve bu tür olaylara müdahale edilmesi konusunda müdürlere, yöneticilere ve çalışanlara yönelik eğitim programları düzenleyen işverenlerin sayısı her geçen gün artmaktadır. Ancak, özellikle iş yerinde hayata geçirilen diğer tedbirlerden soyutlanarak uygulanmaları halinde, birebir çevrimiçi eğitim veya bireysel gayrete dayalı kurslar gibi geleneksel eğitim yöntemlerinin kurumsal kültürün değiştirilmesine çok sınırlı katkı sağladığı gözlemlenmiştir.

Eğitimlerin ve farkındalık oluşturma çalışmalarının görgü tanıklarını kapsayacak şekilde genişletilmesi, iş yerinde şiddet ve tacizin önlenmesine yardımcı olmaktadır. Görgü tanığı eğitimi, şiddet ve tacizin gerçekleşmesini önlemek için çalışanların akranlarına müdahale etme gücü verme potansiyeline sahiptir. Böylelikle, eğitim sayesinde çalışanların şiddet ve tacizi fark edip hangi hallerde müdahalenin



uygun olduğunu anlayacakları şekilde “aktif” görgü tanığı olma becerileri geliştirilecektir. Görgü tanığı eğitimi, aynı yerde çalışan kişilere olası sorunlu davranışları fark etmeyi öğretebilmekte, çalışanları müdahale etmek ve eyleme geçmek üzere motive edip güçlendirebilmekte ve onlara müdahalelerine destek olacak kaynakları sağlayabilmektedir.

Bunun yanı sıra kadın dijital şiddete karşı hukuki haklarına başvurabilmelidir. Türk Medeni Kanunu’nun 24. maddesine binaen, hukuka aykırı olarak kişilik haklarına saldırılan kişi hâkimden koruma isteyebilmektedir. Yine Türk Medeni Kanunu’nun 25. maddesine göre, kişilik haklarına saldırılan kişi, mevcut saldırının durdurulmasını, saldırı tehlikesinin önlenmesini, etkisi devam eden saldırının hukuka aykırılığının tespitini, dava sonunda düzeltmenin yahut kararın üçüncü kişilere bildirilmesini yahut kararın yayınlanmasını talep edebilmektedir. Ayrıca, diğer koşulları da varsa, saldırı sebebi ile uğradığı maddi ve manevi zararın tazminini isteyebilmektedir.

İnternet yolu ile gerçekleştirilen ısrarlı takip eylemine maruz kalan kişinin ruh dinginliğini ve güvenlik duygusunu tehdit eder hale geldi ise 6284 sayılı Kadına Yönelik Şiddet ve Ailenin Korunması Hakkındaki Kanun hükümleri gereğince koruyucu ve önleyici tedbirlere hükmedilmesi talep edilebilmektedir. 5651 sayılı İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkında Kanunu’nun 9. Maddesine göre, sulh ceza hakimliğine başvurularak söz konusu içeriklere erişimin engellenmesi talep edilebilmektedir (Şener vd., 2019) Gerçek bir dönüşüme dayalı değişim



Çalışma Yaşamındaki Toplumsal Cinsiyet Eşitsizliği Bağlamında Biyolojik ve Kültürel Kader Algısına Yönelik Nitel bir Değerlendirme

ve çalışma şartlarının hem erkekler hem kadınlar açısından iyileştirilebilmesi için nihayetinde, erkeklerin toplumsal cinsiyete dayalı olumsuz güç ilişkilerini değiştirme çabalarına dâhil edilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Anlı, E.Ö. (2018). İnsan yakışır iş ve toplumsal cinsiyet eşitliği. Kadınlar için daha çok ve iyi işler için çalışma yaşamında toplumsal cinsiyet eşitliği eğitim rehberi, Uluslararası Çalışma Örgütü, ILO Türkiye Ofisi, Ankara.
- Butler, J. (2014). *Bela bedenler* (çev: C. Çakırlar, Z. Talay), İstanbul: Pinhan Yayıncılık.
- Cruz, A. ve Klinger, S. (2011). *Gender-based Violence in the World of Work: Overview and Selected Annotated Bibliography*, Geneva: ILO.
- Dayıoğlu M., Kasnakoğlu Z., (1997). Kentsel kesimde kadın ve erkeklerin işgücüne katılımları ve kazanç farklılıkları. *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 24 (3).
- Dedeoğlu, S. (2018). Toplumsal cinsiyet. Kadınlar için daha çok ve iyi işler için çalışma yaşamında toplumsal cinsiyet eşitliği eğitim rehberi, Uluslararası Çalışma Örgütü, ILO Türkiye Ofisi, Ankara.
- Dökmen, Z. Y. (2004). Toplumsal cinsiyet kalıp yargıları, önyargıları ve cinsiyet ayrımcılığı. *Toplumsal cinsiyet: sosyal psikolojik açıklamalar*, İstanbul: Sistem Yayıncılık.
- Dökmen, Z. (2010). *Toplumsal cinsiyet*, İstanbul: Remzi.
- Hazelwood, S. D. & Koon-Magnin, S. (2013). *Cyber stalking and cyber harassment legislation in the united states: A Qualitati-*



- ve analysis. *International Journal of Cyber Criminology*, 7(2), 155-168.
- İlkkaracan, İ. (2010). İş ve aile yaşamını uzlaştırma politikaları içinde, İTÜ BMTKAUM, Kadının insan hakları. Yeni Çözümler Derneği, İstanbul.
- ILO (2000). Decent work for women. An ILO Proposal to Accelerate Implementation of the Beijing Action Platform, Geneva: ILO Bureau for Gender Equality.
- Li, T. B. Q. (2005). Cyber-harassment: A study of a new method for an old behavior. *Journal of educational computing research*, 32(3), 265-277.
- Memiş, E. (2018). Türkiye’de kadın istihdamının durumu. Kadınlar için daha çok ve iyi işler için çalışma yaşamında toplumsal cinsiyet eşitliği eğitim rehberi, Uluslararası Çalışma Örgütü, ILO Türkiye Ofisi, Ankara.
- Mor Çatı Kadın Sığınağı Vakfı, Erkekler dijital dünyada kadına şiddet uyguluyor. Erişim Tarihi: 25.05.2019, <https://www.morcati.org.tr/tr/312-erkekler-dijital-dunyada-kadina-siddet-uyguluyor>
- Şener,G., Dirini, İ. vd. (2019). Cinsiyetçi dijital şiddetle mücadele rehberi. Toplumsal Bilgi ve İletişim Derneği.
- United Nations General Assembly (UNGA). 2018. Intensification of efforts to prevent and eliminate all forms of violence against women and girls: sexual harassment. A/RES/73/148. (New York, United Nations).
- United Nations General Assembly (UNGA) (1993). Declaration on the elimination of violence against women. A/RES/48/104, 85th Plenary Meeting. (New York, United Nations).



*Çalışma Yaşamındaki Toplumsal Cinsiyet Eşitsizliği Bağlamında Biyolojik ve Kültürel Kader Algısına
Yönelik Nitel bir Değerlendirme*

- Watts C, Zimmerman C. (2002). Violence against women: global scope and magnitude. *The Lancet*. Vol:359, s: 1232-1237.
- Wiseman, R. (2002). *Queen bees and wannabees*. New York: Three Rivers Press
- Yıldız, A. K. (2012). Sosyal paylaşım sitelerinin dijital yerlilerin bilgi edinme ve mahremiyet anlayışına etkisi. *Bilgi Dünyası*, 13(2), 529-542.



DÖNÜŞÜM SÜRECİNDE TÜRKİYE'DE SAĞLIK EMEKÇİLERİ: GENEL SAĞLIK İŞ SENDİKASI ÖRNEĞİ

Mehmet Atilla GÜLER¹

Özet

Sağlık, uluslararası belgelerde ve ulusal düzenlemelerde hem bir insan hakkı hem de sosyal hakların ayrılmaz bir parçası olarak tanımlanır. Buna karşılık, günümüzde dünyada ve Türkiye’de sağlık hizmetleri kamusal anlayışın tasfiyesine dayanan neo-liberal dönüşüm sürecinden geçmektedir. Dönüşüm, sağlık emekçileri üzerinde çok sayıda olumsuz etkiye neden olmaktadır. Türkiye’de sağlık emekçilerinin yaklaşık yüzde 70’inin kamu sektöründe istihdam edildiği düşünüldüğünde, bu sürecin etkilerinin ağırlıklı kamu emekçileri üzerinde somutlaştığı söylenebilir. Bu düşünceden hareketle, 2019 yılının ilk aylarında Genel Sağlık İş Sendikası üyesi sağlık emekçileri ile dönüşüm sürecini temel alacak nicel tekniklere dayalı bir araştırma gerçekleştirilmiştir. Araştırma kapsamında sağlık emekçilerinin demografik özellikleri ile istihdam ve işsizlik, gelir, tasarruf ve borçlanma, çalışma koşulları ve güvencesizlik deneyimlerinin ortaya konulması hedeflenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Sağlık hakkı, Sağlıkta dönüşüm, Sağlık emekçileri

1 Araştırma Görevlisi Dr. Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, atillaguler@kmu.edu.tr



Dönüşüm Sürecinde Türkiye'de Sağlık Emeççileri: Genel Sağlık İş Sendikası Örneği

HEALTH WORKERS IN TURKEY IN THE PROCESS OF TRANSFORMATION: THE CASE OF GENERAL HEALTH WORKERS UNION

ABSTRACT

Health is defined as both a human right and an inseparable part of social rights in international documents and national regulations. In contrast, health services are undergoing a neo-liberal transformation process based on the discharge of public understanding in Turkey and all around the world. The transformation process has many negative effects on health workers. When about 70 percent of health worker in Turkey is considered to be employed in the public sector, it can be said that the effects of this process are embodied on the weight of the public sector workers. With this in mind, a survey was conducted based on quantitative techniques in the first months of 2019 in the context of the transformation process with the members of the General Health Workers Union. Within the scope of the research, it is aimed to reveal the demographic characteristics of health workers and their experiences of employment and unemployment, income and debt, working conditions, and insecurity.

Keywords: Right to health, Transformation on health, Health workers



GİRİŞ

Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ), sağlığı bedensel, ruhsal ve toplumsal açıdan tam iyilik hali olarak tanımlar ve sağlığın tüm insanlar için temel bir hak olduğunu vurgular. Örgüt, Anayasası ile hükümetleri insan ve toplum sağlığından sorumlu tutarak bu sorumluluğun yerine getirilmesinin beslenme, konut, eğlence ve dinlenme gibi unsurlarla desteklenmesi gerektiğini belirtmiştir. Sağlık ayrıca, 1948 yılında kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 25. maddesinde her şeyden önce bir insan hakkı olarak tanımlanmıştır. Bildirgede sağlık, sosyal güvenlikle birlikte ele alınmış ve Bildirgenin kabulünü izleyen süreçte kurumsallaşan sosyal devlet yapısı içerisinde bu iki hak birlikte düşünülmüştür. DSÖ'nün insan ve toplum sağlığına bakış açısı 1970'li yıllarda genişlemiş, eşitlik, işkence ve ırkçılık benzeri sorunlar da bu hakkın bir parçası haline getirilmiştir.

DSÖ'nün sağlığa ilişkin olarak özetlenen bu yaklaşımı günümüzde büyük ölçüde dönüşmüş durumdadır. 1980'li yılların başından itibaren dünya genelinde geçmişin hak temelli yaklaşımının yerini neo-liberal sağlık politikalarının temsilciliği almıştır. Sağlık hizmetlerinin neo-liberal dönüşümü, Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası başta olmak üzere, çeşitli uluslararası kurumlar tarafından hazırlanan raporlarla ve politika önerileriyle yönetilen bir süreçtir. 1995 yılında yürürlüğe giren Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (GATT) ile birlikte çok sayıda sosyal hak ile birlikte sağlık alanı da düzensizleştirilerek piyasaya açılmıştır. Sağlık ile benzer şekilde sosyal güvenlik alanı



Dönüşüm Sürecinde Türkiye’de Sağlık Emekçileri: Genel Sağlık İş Sendikası Örneği

da Dünya Bankası’nda hazırlanan *Yaşlılık Krizini Önlemek* başlıklı raporla dönüştürülmüştür. IMF ve Dünya Bankası, dünya genelinde dönüşüm sürecini kredi anlaşmalarıyla da desteklemiştir.

Türkiye’de büyük ölçüde devlet tarafından yürütülen sağlık hizmetleri, kaynak ve altyapı olanaklarının yetersizliği, hizmet kalitesinin düşüklüğü ve hizmetlere ulaşımında yaşanan güçlükler gibi neo-liberal anlayışla örtüşen gerekçelerle dönüştürülmüştür. 12 Eylül 1980 Askeri Darbesini ve 24 Ocak 1980 Kararlarını izleyen süreçte başlatılan neo-liberal dönüşüm süreci, süreklilik eğilimiyle kırk yılı aşan bir zaman aralığında gerçekleşmiştir. Türkiye’de sağlıkta dönüşüm sürecinin en önemli aşamasını 2003 yılında yürürlüğe konulan Sağlıkta Dönüşüm Programı oluşturur. Bu sürece ilişkin olarak Sağlık Bakanlığı ve farklı işveren örgütleri ve sivil toplum kuruluşları tarafından yapılmış çok sayıda çalışma mevcuttur. Buna karşılık, dönüşüm sürecinin sağlık emekçileri açısından sorgulayan çalışmaların sayısı sınırlıdır. Çalışmada bu düşünceden hareketle, dönüşüm sürecinin sağlık emekçileri üzerindeki etkileri alan araştırmasında elde edilen sonuçlar yardımıyla incelenmiştir.

I. TÜRKİYE’DE SAĞLIKTA DÖNÜŞÜM

Dünyada ve Türkiye’de sağlığı da içerek şekilde sosyal hakların piyasalaşma süreci, birden ve kendiliğinden ortaya çıkmış değildir. Süreç, kapitalizmin 1970’li yılların ikinci yarısından itibaren sermaye birikiminde yaşanan durağan-



lıkla ilişkilidir ve bu bağlamda sosyal devletin tasfiyesine dayanır.

Gelişmiş kapitalist ülkelerde 1945-1975 yılları arasında sermaye birikimi sosyal devlet aracılığıyla düzenlenirken, bu temelde sağlık; çalışma, eğitim, sosyal güvenlik ve barınma başta olmak üzere sosyal haklar yasalarla güvence altına alınmış standartlar üzerine oturtulmuştu (Flora ve Heidenheimer, 1981: 23-24). 1970'lerin ikinci yarısına gelindiğinde yaşanan bir dizi gelişmenin ardından sosyal devlet aşama aşama tasfiye edilmiş ve sermaye birikimi neo-liberal anlayışla yeniden düzenlenmiştir (Ansal, 1999: 13).

Türkiye'de sağlık hizmetlerinin neo-liberal anlayış temeline düzenlenmesi 24 Ocak 1980 Kararlarıyla başlamıştır. Devalüasyonlar ve kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi aracılığıyla fiyat denetimlerinin kaldırılmasıyla, IMF ve Dünya Bankası tarafından salık verilen, yerli sermayenin emeğe karşı güçlendirilmesini hedefleyen yapısal uyum perspektifiyle ve askeri denetim altında biçimlenen emek aleyhtarlığıyla somutlaşan Kararlar, neo-liberal düzenleme biçiminin Türkiye örneğinde başlangıç noktasını oluşturur (Boratav, 2007: 147-148). Bu bağlamda, kararlar uyarınca sağlık da içerecek şekilde sosyal hakların piyasalaşma süreci başlamıştır. Piyasalaşma hem sağlık hizmetlerinin metalaştırılmasıyla hem de sağlık emekçilerinin istihdamında esnekleşmeyle gerçekleşmiştir (Soyer, 2003: 305-306).

Esasen dünya geneliyle benzer şekilde Türkiye'de de sağlık, anayasal bir haktır. Ülkemizde sağlığın anayasal

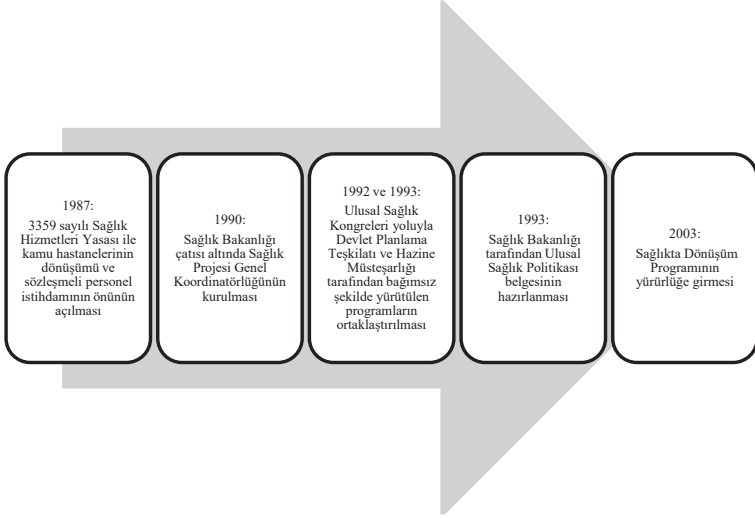


bir hak olarak tanımlanması 1961 Anayasası ile gerçekleşmiştir. Anayasa ile herkesin tıbbi bakım görmesi, sosyal güvenlik hakkının ve uygun konut gereksiniminin karşılanması devletin ödevi olarak görülmüştür. Buna karşılık, 1982 Anayasasında sağlık hakkının varlığı korunsun da önceki Anayasanın aksine konu kamucu bir yaklaşımla ele alınmamış, sağlığın korunması bireyin ve devletin görevi olarak tanımlanmıştır. Anayasa ile devlet, kamusal ve özel sağlık kuruluşlarını denetleyici bir konuma indirgenmiştir. Anayasadaki bu yaklaşım 1980'li ve 1990'lı yıllar boyunca devam etmiş ve sağlık hizmetlerinin dönüşümü 2000'li yıllarda iyiden iyiye hızlanmıştır (Elbek ve Adaş, 2009: 35). Bu bağlamda, Türkiye'de sağlık hizmetlerinin piyasalaştırılması 1980'li yıllarda tartışılan, 1990'larda somutlaşan, 2000'lerde ise gerçekleştirilen bir süreci işaret etmektedir (Sönmez, 2011: 33).² Genel anlamda Türkiye'de sağlık hizmetlerinin dönüşüm ve piyasalaşma süreci Şekil 1'de gösterilmiştir:

-
- 2 Türkiye'de kırk yıla yaklaşan dönüşüm ve piyasalaşma süreci, iktidardaki siyasal partilerden bağımsız bir süreklilik eğilimi göstermiştir. Gerçekten bu eğilim ilk olarak Anavatan Partisi iktidarlarında öne çıkartılmış, Doğru Yol Partisi ve Sosyal Demokrat Halkçı Parti Koalisyonunda sağlık reformu adıyla sistemli hale getirilmiş, bu anlayış izleyen hükümetler tarafından da korunmuş ve nihayet Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarında uygulanmıştır.



Şekil 1: Türkiye’de Sağlık Hizmetlerinin Dönüşümü



Türkiye’de sağlık hizmetlerinde dönüşümün ilk basamağını oluşturan 1987 tarihli 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Yasası, güvencesiz çalışmaya olanak tanuması bakımından neo-liberal anlayış yönünde açık bir irade beyanını oluşturur. Buna ek olarak, 1990’da Sağlık Projesi Genel Koordinatörlüğü’nün, Dünya Bankası tarafından sağlık alanında yürütülen projeleri yönetmek amacıyla kurulduğu da belirtilmelidir. 1992 ve 1993 tarihli Ulusal Sağlık Kongreleri ile aynı dönemde Ulusal Sağlık Politikası belgesinin hazırlanması da IMF ve Dünya Bankası tarafından *iyi niyet mektupları* ile yapılan yönlendirmelerin bir sonucudur (Yenimahalleli Yaşar ve Uğurluoğlu; 2010: 6; Sönmez, 2011: 102).



Dönüşüm Sürecinde Türkiye’de Sağlık Emeççileri: Genel Sağlık İş Sendikası Örneği

Sağlıkta Dönüşüm Programı, Türkiye’de sağlık hizmetlerinde piyasalaşmanın en önemli aşamasını oluşturur. Program, dünya genelinde uygulanan diğer örneklerle büyük ölçüde aynıdır. *Reform paketi* adı altında yürürlüğe konulan bu programların temel unsurları sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılandırılması, hizmetlerin sunumu ile finansmanının ayrılması, kamu dışı kurum ve aktörlerin katılımı, piyasa mekanizmasının etkinliği ve yerinden yönetime dayalı bir sistemin kurulmasıdır (Ağartan, 2011: 38 ve 47). Bu çerçevede, Sağlıkta Dönüşüm Programının temel hedefleri ve aşamaları Tablo 1’deki gibi özetlenebilir.



Tablo 1: Sağlıkta Dönüşüm Programının Hedefleri ve Aşamaları

<i>Hedefler</i>	Sağlık Bakanlığının planlayıcı ve denetleyici rollerinin yeniden organizasyonu
	Toplumun tamamını kapsayacak nitelikte genel sağlık sigortası kurumunun inşası
	Ülke geneline yayılmış, erişilmesi kolay ve kaliteli sağlık hizmeti sunumunun sağlanması
	Beşeri sermaye birikimi yeterli sağlık çalışanı kadrosunun geliştirilmesi
	Sistemi destekleyecek bilim ve eğitim kurumlarının kurulması
	Sağlık hizmetlerinde niteliği ve etkiyi artıracak kalite ve akreditasyonun sağlanması
	İlaç ve malzeme yönetiminin kurumsal olarak yeniden yapılanması
	Sağlık bilgi sistemi aracılığıyla karar alma süreçlerinde etkili bilgiye katılımın sağlanması
<i>Aşamalar</i>	Devlet hastanelerinin tek çatı altında birleştirilmesi
	Vatandaşların tüm sağlık kurumlarına gitmelerinin sağlanması
	Sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında birleştirilmesi
	Kapsam dışındaki yaklaşık 5,5 milyon kişinin kapsama alınması
	Sosyal güvenlik teminat paketleri arasındaki farklılıkların azaltılması
	Sağlık hizmetlerinin arz ve talep sunucularının birbirinden ayrılması
	Hizmet sunucularına ödeme mekanizmalarının değiştirilmesi
	Ülke çapında kamu hastaneleri için tek bir ödeyici sistemin oluşturulması
	Aile hekimliği modeline geçilmesi
	Gelişmişlik düzeyi düşük bölgelerde çalışan sağlık çalışanlarının ücretlerinin artırılması
Mecburi hizmet uygulamasının yeniden yürürlüğe girmesi	

Sağlıkta Dönüşüm Programı, sağlık emekçileri bakımından çok sayıda olumsuz etkinin belirginleşmesine neden olmuştur. Programa öncülük eden reform belgelerinde sağlık emekçilerine yönelik bakış açısı, *sağlık çalışanlarının devlet memuru statüsünde olmasının mahzurları görülmektedir* ifadesiyle kendisini göstermektedir. Bu bağlamda dönüşüm süreci, çalışanlar üzerindeki iş yükünün artmasına, taşeron işçiliğinin genişlemesine, sözleşmeli statüyle çalışma yoluyla güvencesiz istihdamın yaygınlaşmasına ve



performans sistemi nedeniyle ücret eşitsizliklerinin artmasına neden olmuştur (Urhan ve Etiler, 2011: 207-208)

Dönüşüm programı, sağlık emekçilerinin farklı esneklik biçimlerinin etkileriyle karşılaşmalarına neden olmuştur. Bu bağlamda, çalışma sürelerinin artması, çalışma yerinin belirsizleşmesi, iş yoğunluğu ve stres gibi sorunlar giderek daha belirgin hale gelmiştir (Elbek, 2015: 39). Dönüşüm süreci başlangıçta hekimler dışındaki sağlık emekçilerinin esneklikten etkilenmesine neden olurken, 4924 sayılı Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması ile ilgili yasanın kabulüyle (2003) hekimler için de esneklik koşulları geçerli olmaya başlamıştır. Hekimler açısından esneklik, aile sağlık merkezlerinin kurulmasıyla³ iyiden iyiye derinleşmiştir. Bunlara ek olarak, performans sistemi ile devlet hastanelerinde çalışanlar da esnekliğe tabi tutulmuş ve son olarak tam gün yasası ile esneklik tabana yayılmıştır (Sönmez, 2011: 94).

Sağlıkta dönüşüm, bu alanda çalışanlar için hizmet başı ödemeye dayanan performans sistemini öngörmektedir. Aile sağlık merkezleri düzeyinde başlayan ve hekimlerin kaydettikleri hasta sayısı kadar gelir elde etmelerine dayalı

- 3 Dönüşüm sürecinin sağlık emekçileri açısından yarattığı en önemli sonuçlarından biri sağlık ocaklarının kapatılması ve bunların yerine aile sağlık merkezlerinin kurulmasıdır. Birinci basamak sağlık hizmetlerini aile sağlık merkezlerinde çatısı altında örgütleyen süreç ilk olarak 2005 yılında Düzce'de yürürlüğe konulan pilot uygulamayla başlamış ve beş yıllık bir sürecin ardından aile hekimliği ülke geneline yayılmıştır. Aile sağlık merkezlerindeki emekçiler, sağlık ocaklarındakilerin aksine sözleşmeli statüde istihdam edilmektedir (Öztürk, 2015: 80-81).



nan bu sistem ikinci ve üçüncü basamak sağlık hizmetlerinde ise hasta memnuniyetine indirgenen ve döner sermayeden alınan payı bununla eşleştiren bir yapının inşa edilmesiyle somutlaşır (Elbek ve Adaş, 2009: 38). Bu bağlamda Sağlıkta Dönüşüm Programı, bu hizmetlerde çalışanların ücretlendirmenin biçimini ve içeriğini değiştirmiştir. Ücret esnekliğini temel alan yeniden düzenlenmiş yapı, sağlık emekçilerinin *uyum sağlamak için gerekli esnekliğe sahip olmalarını* gerektirmektedir (Yavuz, 2016: 4). Esnekliğe ek olarak şiddet, günümüz koşullarında Türkiye’de sağlık emekçileri açısından en önemli sorun alanlarından bir diğerini oluşturmaktadır. Sağlık emekçileri çalışma ortamında enfeksiyonlar, ilaçlar, kimyasal maddeler ve atıklar nedeniyle işçi sağlığı ve güvenliği açısından tehdit altındadır ve uygun çalışma koşullarına sahip değildir. Bu noktada şiddet, ek bir tehdit olarak her geçen gün artan bir şekilde yaşanmaktadır.

II. İLGİLİ YAZIN

Daha önce belirtildiği gibi Türkiye’de sağlıkta dönüşüm süreci neo-liberal anlayışla örtüşen bir yaklaşımı temel alır. Bu nedenle konuyla ilgili yapılan çalışmaların hemen hepsinde bu durumun merkeze alındığı görülmektedir. Öte yandan, Türkiye’de sağlıkta dönüşüm konusunda yapılan çalışmaları iki başlıkta sınıflandırmak mümkündür. İlk olarak, dönüşüm sürecini kavramsal ve tarihsel açıdan irdeleyen çalışmalar öne çıkarken ikinci grupta ise dönüşüm sü-



recinin sağlık emekçileri üzerindeki etkilerine yoğunlaşan çalışmalar konumlanmaktadır.⁴

İlk gruptaki çalışmalar incelendiğinde Elbek ve Adaş’ın (2009) dönüşüm sürecini eleştirel biçimde değerlendirdikleri çalışma öne çıkmaktadır. Benzer şekilde Ergun ve Dericioğulları Ergun (2010), Ağartan (2011), Bulut (2011), Üstündağ ve Yoltar (2011) ile Sönmez (2011) de dönüşüm sürecini tarihsel uğraklardan hareketle incelemiştirler. Bunlara ek olarak, Öztürk’ün (2015) çalışması ise dönüşüm sürecinde yaşanan hak kayıplarını ortaya koyarken Atalay (2015) ise kamu-özel sektör ortaklığını merkeze alarak dönüşüm sürecini irdelemektedir.

İkincisi, sağlıkta dönüşüm sürecinin emekçiler üzerindeki etkilerini somutlaştıran çalışmalarda ise Soyer (2009) öncü niteliktedir. Urhan ve Etiler (2011) dönüşüm sürecinin toplumsal cinsiyet temelli bir değerlendirmesini yaparken Ünlütürk Ulutaş (2011) ise sağlık emek sürecinin derinlemesine bir çözümlemesini gerçekleştirmiştir. Bunların yanında Yavuz’un (2016) çalışmasında sağlık emekçilerinin mevcut durumları ortaya konulurken Turan vd. (2016) ise sağlık emekçilerinin karşılaştıkları şiddet olaylarını merkeze alan bir çalışma yapmıştır.

4 İlk gruptaki çalışmalardan kasıt, konuyla ilgili olarak 2003 yılında yürürlüğe giren Sağlıkta Dönüşüm Programını çıkış noktası alan örneklerdir. Bu bağlamda, öğretide Türkiye’de sağlığın piyasalaşma sürecinin genelini inceleyen çalışmalar bu kapsamın dışındadır.



III. ALAN ARAŞTIRMASI

A. Yöntem

Alan araştırması, nicel tekniklere dayanmaktadır. Çalışmanın amacı, sağlık emekçilerinin mevcut durumlarının ortaya konulması ve sorunlarının tespit edilmesidir. Bu amaç doğrultusunda Genel Sağlık İş Sendikası üyesi sağlık emekçilerine tasarlanmış bir anket uygulanmıştır. Anket formu, sağlık emekçilerinin özgün koşulları dikkate alınarak hazırlanmıştır. Çalışma kapsamında gerçekleştirilen alan araştırmasının çerçevesi Genel Sağlık İş Sendikası üyesi sağlık emekçileridir. Bu doğrultuda araştırmanın anakütlesi Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından 2018 yılının Temmuz ayında yayınlanan istatistikler uyarınca 2369 kişiden oluşmaktadır. Örneklem, yüzde 99 güven düzeyi ve ± 5 hata marjı ile 520 kişi olarak belirlenmiş, 558 sendika üyesinde Google Documents aracılığıyla anket uygulanmış, istatistiksel açıdan anlamlı sonuç elde edilen 542 anket üzerinden analiz gerçekleştirilmiştir. Veri toplama süreci, 2019 yılının Şubat ayı içerisinde tamamlanmıştır. Alan araştırması daha geniş bir boyuta odaklanmakla birlikte, bu çalışma kapsamında sağlık emekçilerinin şu konulara dair görüşleri değerlendirilmiştir: i) Demografik özellikler; ii) İstihdam ve işsizlik; iii) Gelir ve borçlanma; iv) Çalışma koşulları; v) Güvencesizlik; vi) Sağlıkta dönüşüm. Alan araştırmasının sonuçları üç aşamalı olacak şekilde incelenmiştir. İlk olarak frekans tabloları oluşturulmuş, daha sonrasında ortalamalar arasında fark olup olmadığı bağımsız örneklem t-testi ve tek yönlü varyans analiziyle belirlenmiş ve son olarak ortalamaları arasında fark bulunan (p -değeri $< 0,05$) gösterge-



ler arasındaki ilişki ki-kare testi yardımıyla tespit edilmiştir (p-değeri < 0,05). T-testi ve ki-kare testine ilişkin sonuçlar, çalışmanın ekindeki tabloda yer almaktadır.

B. Bulgular

Alan araştırmasından elde edilen bulgular, yöntemde belirtilen başlıklara uygun olacak şekilde ele alınmıştır.

1. Demografik Özellikler

Sağlık emekçilerinin demografik özellikleri aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 2: Demografik Özellikler

<i>Cinsiyetiniz</i>	Erkek	44,3
	Kadın	55,7
<i>Yaşınız</i>	24 yaş ve altı	0,9
	25-34 yaş arası	19,4
	35-44 yaş arası	36,5
	45-54 yaş arası	34,9
	55-64 yaş arası	8,3
<i>Medeni durumunuz</i>	Bekar	24,9
	Evli	75,1
<i>Eşiniz çalışıyor mu?</i>	Evet	80,1
	Hayır	19,9
<i>Evet ise hangi şekilde?</i>	Bağımsız çalışan	18,4
	Kadrolu işçi	4,3
	Kamu çalışanı	71,8
	Taşeron işçisi	5,5



Araştırmaya katılan sağlık emekçilerinin yüzde 55,7'si kadındır. Bu durum, sağlık hizmetlerinde kadın istihdamının kamu sektöründeki kadın istihdamından daha yüksek olduğunu göstermektedir. Örneğin Genel Sağlık İş'in bağlı olduğu Birleşik Kamu İş Konfederasyonu tarafından 2018 yılının Eylül ayında yapılan araştırmanın sonuçlarına göre kamu emekçileri içerisinde kadınların oranı yüzde 36,2'dir. Devlet Personel Daire Başkanlığı'nın verileri ise kamu emekçilerinin yüzde 35,2'sinin kadın olduğunu ortaya koymaktadır.

Sağlık emekçilerinin yaş gruplarına göre dağılımına ilişkin sonuçlar, orta (35-44 yaş arası, yüzde 36,5) ve üst orta (45-54 yaş arası, yüzde 34,9) grupların öne çıktığını göstermektedir. Gerçekten bu iki grup, toplam sağlık emekçilerinin yüzde 75'inden fazlasını oluşturmaktadır.

Araştırma sonuçlarına göre her dört sağlık emekçisinden üçü evlidir Evli olan sağlık emekçilerinin yüzde 80'inin eşi de çalışmaktadır. Eşinin çalıştığını belirten sağlık emekçilerinin istihdam biçimleri bakımından öne çıkan statü kamu çalışanıdır (yüzde 71,8).

2. İstihdam ve İşsizlik

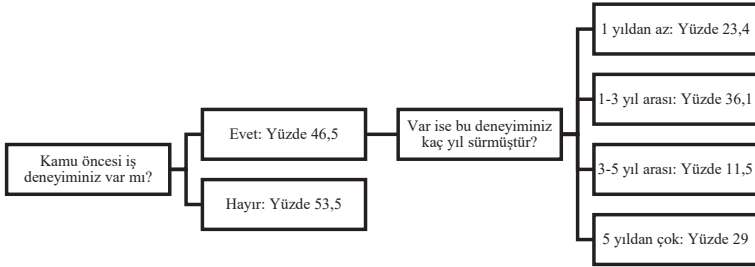
Sağlık emekçilerinin istihdam ve işsizlik deneyimleri; istihdam statüsü, kamu öncesi çalışma ve kamuda görev yapma süresi bakımından incelenmiştir.

İstihdam statüsü konusunda bir değerlendirme yapmadan önce sağlık hizmetlerinde dört farklı istihdam bi-



çiminin söz konusu olduğunu belirtmek gerekir. Bunlar; i) 657 sayılı Devlet Memurları Yasası 4A; ii) 657 sayılı Devlet Memurları Yasası 4B; iii) 4924 sayılı Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması ile Bazı KHK'larda Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa; iv) 5258 sayılı Aile Hekimliği Yasasıdır. Sıralanan statülerden son ikisi, sağlık hizmetlerinde *çakılı kadro* olarak bilinen istihdam biçimini oluşturmaktadır. Araştırma sonuçlarına göre sağlık hizmetlerinde çalışanların istihdam statüleri sırasıyla yüzde 66,4 (657-4A), yüzde 18,6 (657-4B), yüzde 7,2 (4924) ve yüzde 5,9 (5258) olarak belirlenmiştir. Bu bağlamda, sağlık emekçilerinin yüzde 13,1'i *çakılı kadro* uygulamasıyla istihdam edilmektedir. Öte yandan, sağlık emekçilerinin kamu öncesi çalışma deneyimleri ise Şekil 2'de gösterilmiştir.

Şekil 2: Kamu Öncesi Çalışma Deneyimleri



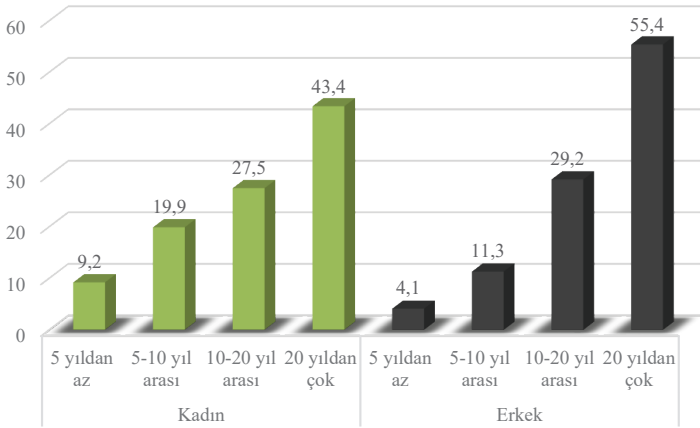
Araştırma sonuçları, sağlık emekçilerinin yarıya yakınını kamu öncesi iş deneyimi olduğunu göstermektedir. Kamu öncesi iş deneyimi bulunanların yüzde 75'inden fazlası için bu deneyim 1 yıldan fazla sürmüştür. Bu bağlamda, kamu öncesi iş deneyiminin sağlık emekçileri için olağan bir eğilim olduğu söylenebilir. Bunun yanında, sağlık emekçileri-



nin yüzde 29'u da kamu öncesi iş deneyimlerinin 5 yıldan uzun sürdüğünü belirtmiştir. İşsizlik bakımından bir inceleme yapıldığında ise sağlık emekçilerinin yüzde 28,2'sinin kamuda çalışmaya başlamadan önce işsiz kaldıkları sonucuna ulaşılmıştır. Sağlık emekçilerinin işsiz kalma gerekçelerinin sıralaması işin geçici olması (yüzde 39,9), ücret düzeyinin düşüklüğü (yüzde 37,9), işten çıkartılma (yüzde 13,7) ve işyerinin kapanması (yüzde 8,5) biçimindedir.

Araştırma sonuçları, sağlık emekçilerinin kamuda görev yapma sürelerinin yüksek olduğunu göstermektedir. Katılımcıların yüzde 48,7'sinin 20 yıldan uzun süredir kamuda görev yapıyor olması bu açıklamayı doğrular niteliktedir. Bunu sırasıyla 10-20 yıl arası (yüzde 28,2), 5-10 yıl arası (yüzde 16,1) ve 5 yıldan az (yüzde 7) izlemektedir. Bunların yanında, sağlık emekçilerinin cinsiyete göre kamuda görev yapma süreleri ise Şekil 3'te gösterilmiştir.

Şekil 3: Cinsiyete Göre Kamuda Görev Yapma Süreleri





Sonuçlar, kadın sağlık emekçilerinin kamuda görev yapma sürelerinin erkeklerden daha kısa olduğunu ortaya koymaktadır. İlk olarak, erkekler içerisinde 20 yıldan uzun süredir kamuda görev yapanların oranı yüzde 55,4 iken bu oran kadınlarda yüzde 43,4'e gerilemektedir. 10-20 yıl arası seçeneği için kadınlar ve erkekler için kaydedilen oran birbirine çok yakındır. Buna karşılık, 10 yıl ve daha az süredir kamuda çalışan kadın sağlık emekçilerinin oranı yüzde 30'a yaklaşırken erkeklerde ise bu oran yüzde 15'ler düzeyindedir.

3. Gelir ve Borçlanma

Çalışmanın bu bölümünde sağlık emekçilerinin aylık düzenli iş ve hane gelirleri ile borçlanma durumları sorgulanmıştır.

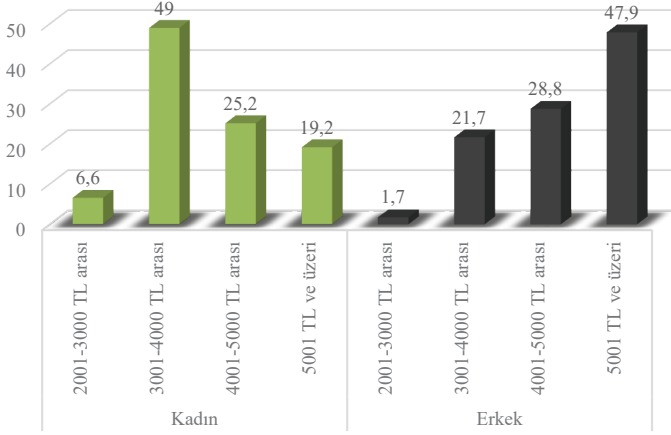
Sağlık emekçilerinin aylık düzenli iş geliri düzeyleri bakımından öne çıkan seçenekler 3001-4000 TL arası (yüzde 36,9) ve 5001 TL ve üzeri (yüzde 31,9) olarak belirlenmiştir. Bunların ardından 4001-5000 TL arası (yüzde 26,8) ve 2001-3000 TL arası (yüzde 4,4) seçenekleri gelmektedir.⁵

- 5 Araştırma kapsamında aylık düzenli iş gelirin ek olarak, sağlık emekçilerinin aylık düzenli hane gelirleri de incelenmiştir. Konuyla ilgili sonuçlar, yoksulluk sınırı bakımından oldukça çarpıcı bir tabloyu ortaya koymaktadır. Birleşik Kamu İş Sendikasına bağlı Kamu Araştırmaları Merkezi tarafından bu araştırmanın gerçekleştirildiği 2019 yılının Ocak ayında dört kişilik bir ailenin yoksulluk sınırı 8.767 TL olarak belirlenmiştir. Çalışma kapsamında gerçekleştirilen araştırmaya katılan sağlık emekçilerinin yüzde 44,6'sı en az dört kişilik aile koşulunu sağlamaktadır. Bunlar içerisinde aylık düzenli hane geliri KAMU-AR tarafından tespit edilen tutarın altında olanların oranı yüzde 65,7'dir. Araştırmanın geneli açısından düşünüldüğün-



Sonuçlar ayrıca sağlık emekçilerinin cinsiyete göre aylık düzenli iş gelirlerinin belirgin şekilde farklılaştığını ortaya koymaktadır.

Şekil 4: Cinsiyete Göre Aylık Düzenli İş Geliri



Şekil 4'te görüldüğü gibi kadın sağlık emekçilerinin yarıya yakını için geçerli olan aylık düzenli iş geliri düzeyi 3001-4000 TL arası iken erkeklerde öne çıkan seçenek 5001 TL ve üzeridir. Bu çerçevede, erkekler içerisinde aylık düzenli iş geliri yüksek düzeyde olanların oranı kadınların önündedir. Dolayısıyla sağlık emekçileri arasında cinsiyete dayalı bir ücret farklılığının bulunduğu açıktır.

de ise sağlık emekçilerinin yüzde 29,3'ünün yoksulluk sınırının altında aylık hane gelirene sahip olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Yoksulluk sınırının altında aylık hane geliri oranı sağlık emekçilerinin yalnızca yüzde 23,2'sinin eşi çalışmamaktadır. Bir başka deyişle yoksulluk sınırının altında aylık hane geliri olan sağlık emekçilerinin yüzde 75'i, eşi de çalıştığı halde bu sınırın altında gelir elde etmektedir.



Borçlanma ve borçluluk, günümüzde emekçilerin istihdam statülerine bakılmaksızın karşılaştıkları en önemli sorunların başında gelmektedir. Bu bağlamda borçlanma, çalışma dışı yaşamın bir parçası olarak görülmekle birlikte esasen çalışma yaşamında kurulan düzensiz ve esnek istihdam ilişkilerinin ortaya çıkardığı ve derinleştirdiği bir sorundur.⁶ Konuyla ilgili olarak alan araştırması sonuçlarına geçmeden önce borçlanma ve borçluluk noktasında günümüzde gelinek noktayı Türkiye Bankalar Birliği ve Bankalar Arası Kart Merkezi tarafından yayınlanan istatistikler uyarınca özetlemekte yarar vardır. Buna göre ilk olarak, Türkiye’de tüketici kredisi miktarı 2000 yılında 5.355 milyon TL’den 2018’de 162.299 milyar TL’ye yükselmiştir. İkincisi, 2005 yılında tüketici kredileri içinde ihtiyaç kredilerinin oranı yüzde 39 iken 2018’de bu oran yüzde 73’e çıkmıştır. Üçüncüsü, 2000 yılında kredi kullanan ücretlilerin sayısı yaklaşık 1,7 milyon kişi iken 2018’de bu oran 7 milyon kişiye yaklaşmıştır. Dördüncüsü, Türkiye’de 2000 yılında 13,4 milyon olan kredi kartı sayısı 2018 yılına gelindiğinde büyük bir artışla 66 milyon olarak kaydedilmiştir. Beşincisi, kredi kartıyla yapılan alışveriş toplamı 2000’de 7,7 milyar TL’den 2018’de 699,3 milyar TL’dir. Son olarak 2000 yılında kredi kartından kullanılan nakit avans tutarı 2,7 milyar TL iken bu sayı 2018’te 75 milyar TL olarak gözlemlenmiştir.

6 Buradaki verileri de içerecek şekilde Türkiye’de emeğin borçlanma deneyimleri için şu çalışmamız incelenebilir: Güler, M.A. (2017). Borçla Yönetmek: 2000’li Yıllarda Türkiye’de Borçlanma ve Borçluluk, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi Gazi Akademi Genç Sosyal Bilimciler Sempozyumu Özel Sayısı, 192-219.



Araştırma sonuçları, sağlık emekçilerinin borçlanma ve borçluluk durumlarına ilişkin çok sayıda çarpıcı eğilimi ortaya koymaktadır. Bunlardan bazıları şu şekilde sıralanabilir:

- Sağlık emekçilerinin yüzde 69,6'sı gündelik yaşamın devamı için borçlanmak durumunda kalmaktadır.
- Sağlık emekçilerinin yüzde 78,4'ü kredi kullanıcısıdır. Kullanılan kredi türleri bakımından öne çıkan seçenek yüzde 66,5 ile ihtiyaç kredisidir. Bunun yanında, sağlık emekçilerinin yüzde 30,4'ünün aylık kullanım dışında kredi kartı borcu bulunmaktadır. Bu durum, gündelik yaşamın devamı için borçlanma eğilimiyle örtüşmektedir.
- Erkek emekçiler içerisinde ihtiyaç kredisi borcu olanların oranı (yüzde 78,6) kadınlardan (yüzde 57,4) belirgin şekilde yüksektir. Öte yandan, yaş gruplarına göre gündelik yaşamın devamı için borçlanmak durumunda kalanların oranının en yüksek olduğu yaş aralığı ise 55-64 yaştır (yüzde 51,4).
- Sağlık emekçilerinin ihtiyaç kredisi yönündeki borçlanma eğilimleri aylık düzenli iş gelirine göre farklılık göstermemektedir.
- Sonuçlar, her dört sağlık emekçisinden birinin kredi kartının yalnızca asgari tutarını ödeyebildiğini ortaya koymaktadır.



Dönüşüm Sürecinde Türkiye'de Sağlık Emekçileri: Genel Sağlık İş Sendikası Örneği

- Bu koşullar altında sağlık emekçilerinin yüzde 90,8'i borç ödemelerinde zorlandıklarını belirtmişlerdir.

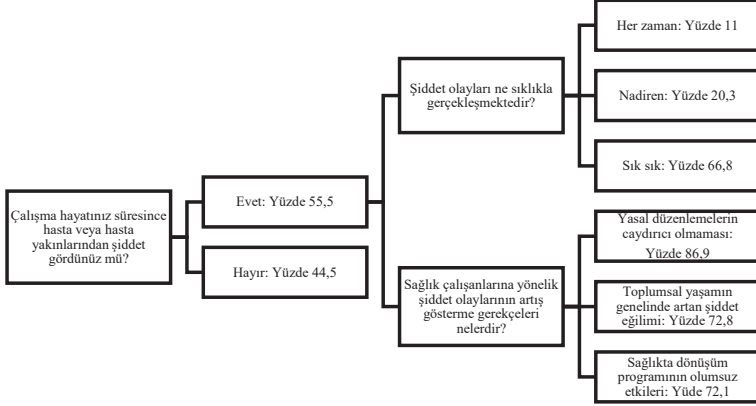
4. Çalışma Koşulları

Alan araştırması kapsamında sağlık emekçilerinin çalışma koşulları işçi sağlığı ve iş güvenliği ile sağlık emekçilerine yönelik şiddet, nöbet durumu ve ek ödemeler bağlamında incelenmiştir.

Araştırma sonuçlarına göre sağlık emekçilerinin yüzde 55,2'sinin işyerinde var olan fiziksel koşullar çalışmayı sürdürmeye elverişli değildir. Bu bağlamda, katılımcıların yüzde 89,1'i çalışma yaşamında fiziksel ya da ruhsal sağlığı etkileyen faktörlere maruz kaldıklarını belirtmişlerdir. Sağlık emekçilerinin karşılaştıkları başlıca işçi sağlığı ve iş güvenliği riskleri, rahatsız/tehdit edici davranış, zaman baskısı ve aşırı iş yükü ile şiddet ve şiddet eğilimidir. Sağlık emekçilerinin çalışma yaşamında karşılaştıkları şiddete ilişkin temel göstergeler Şekil 5'te özetlenmiştir.



Şekil 5: Sağlık Emekçilerine Yönelik Şiddet



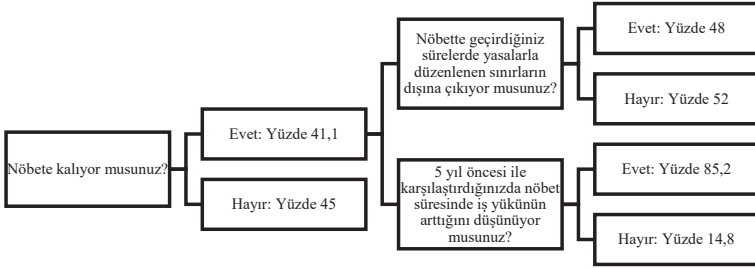
Sonuçlar, sağlık emekçilerinin yüzde 55,5'inin çalışma hayatı süresince hasta veya hasta yakınlarından şiddet gördüklerini ortaya koymaktadır. Bu soruya "evet" yanıtı verenlerin yüzde 66,8'i, şiddet olaylarının sıklıkla gerçekleştiği düşüncesindedir. Bunun yanında, sağlık emekçilerine göre sağlık çalışanlarına yönelik şiddet olaylarının artış göstermesinin üç temel gerekçesi yasal düzenlemelerin caydırıcı olmaması, toplumsal yaşamın genelinde artan şiddet eğilimi ve sağlıkta dönüşüm programının olumsuz etkileridir. Bu bağlamda, sağlık emekçilerine göre şiddet olaylarındaki artışın iki gerekçesi yapısal, biri ise sosyolojiktir. Bunlara ek olarak, sağlık emekçilerinin neredeyse tamamı (yüzde 97,2), şiddet olaylarına karşı alınan önlemlerin yeterli olmadığı düşüncesindedir.

Nöbet, sağlık emekçilerinin çalışma koşulları bakımından diğer sektörlerden çalışma koşulları bakımından ayrıl-



dıkları en önemli pratiklerden biridir. Araştırma sonuçları, nöbet konusunda oldukça olumsuz bir yapının somutlaştırıldığını ortaya koymaktadır. Bu konuyla ilgili temel bulgular Şekil 6'da yer almaktadır.

Şekil 6: Nöbet Durumu



Şekilde görüldüğü gibi sağlık emekçilerinin yüzde 41,1'i nöbete kalmaktadır. Emekçilerin yarısından fazlası, nöbete geçirdikleri sürelerde yasalarla düzenlenen sınırların dışına çıkmadığını dile getirmiştir. Ayrıca sağlık emekçilerinin çok büyük bir kesimi (yüzde 85,2), 5 yıl önce ile karşılaştırıldığında nöbet süresinde iş yüklerinin arttığını belirtmiştir. Sağlık emekçilerine göre nöbet süresinde iş yükünde yaşanan artışın üç temel gerekçesi hasta sayısının artması (yüzde 65,6), personel sayısının azlığı (yüzde 52,8) ve fiziki koşulların yetersizliğidir (yüzde 35,4). Sağlık emekçileri içerisinde nöbete kalma eğiliminin ortalamasının üzerinde olduğu iki gelir grubu 2001-3000 TL arası (yüzde 55) ile 5001 TL ve üzeridir (yüzde 62,3). Son olarak sağlık emekçilerinin yüzde 41,3'ü nöbet nedeniyle hak ettikleri yasal ödemelerin zamanında ödenmediğini, yüzde 93,5'i ise bunların tüm çalışanlara eşit olarak dağıtılmadığını beyan etmişlerdir.



Nöbete ilişkin bu sonuçlar, sağlık hizmetlerinde çalışma koşullarının düzensiz ve esnek çalışmayla somutlaştığını açık şekilde ortaya koymaktadır.

5. Güvencesizlik

Sağlık emekçilerinin güvencesizlik deneyimleri, yönetim ve liyakat ile gelecek kaygısı temelinde sorgulanmıştır. Yönetim ve liyakat noktasında öne çıkan bazı bulgular şu şekildedir:

- Sağlık emekçilerinin yüzde 81,8'inin görevde yükselme beklentisi yoktur. Alt yaş gruplarında görevde yükselme beklentisi diğer yaş gruplarından daha düşüktür.
- Emekçilerin yüzde 91,5'i görevde yükselme sisteminin liyakate dayalı olmadığı düşüncesindedir.
- Sonuçlar, sağlık emekçilerinin yüzde 96'sının görevde yükselme konusunda siyasi müdahale olduğunu düşündüklerini ortaya koymaktadır.
- Emekçilerin yüzde 80,6'sına göre idareciler tarafından farklı sendika üyelerine farklı şekilde davranılmaktadır. Sağlık emekçileri içerisinde alt yaş gruplarında olanlar diğerlerine göre daha yüksek oranlarla idareciler tarafından farklı sendika üyelerine farklı davranıldığını düşünmektedir.
- Emekçilerin yüzde 72'si işyerinde baskı, yıldırma ve mobbinge karşılaşmaktadır. Kadın emekçilerin yüz-

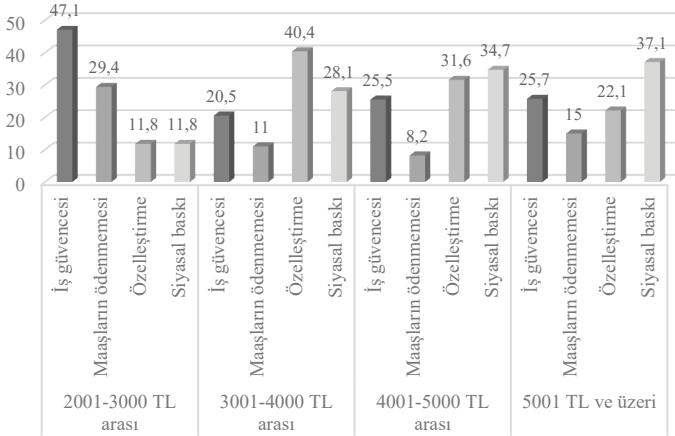


Dönüşüm Sürecinde Türkiye'de Sağlık Emekçileri: Genel Sağlık İş Sendikası Örneği

de 70,5'i, erkeklerinse yüzde 70'i işyerinde baskı, yıldırma ve mobbing ile karşılaşmaktadır. Bu bakımdan incelenen konuda cinsiyete dayalı belirgin bir farklılık söz konusu değildir.

Yukarıda sıralananların yanında, sağlık emekçilerinin yüzde 73,8'i işiyle ilgili gelecek kaygısı duyduğunu belirtmiştir. Gelecek kaygısı duyulan konulara ilişkin sıralama siyasal baskı (yüzde 32), özelleştirme (yüzde 30,8), iş güvencesi (yüzde 24,8) ve maaşların düzenli ödenmemesi (yüzde 12,5) biçimindedir. Öte yandan, araştırma kapsamında aylık düzenli iş gelirinе göre gelecek kaygısı duyulan konu bakımından ciddi bir farklılaşma söz konusudur.

Şekil 7: Aylık Düzenli İş Gelirine Göre Gelecek Kaygısı Duyulan Konu





En düşük gelir grubundaki sağlık emekçilerinin ne-redeyse yarısı için gelecek kaygısı duyulan temel konu iş güvencesidir. Buna karşılık, üst gelir gruplarına gidildikçe gelecek kaygısı duyulan temel konu seçeneği farklılaşmaktadır. Bu çerçevede, 3001-4000 TL aylık düzenli iş geliri bulunanların gelecek kaygısı duydukları temel konu özelleştirme (yüzde 40,4) iken en yüksek iki gelir grubu için gelecek kaygısı noktasında öne çıkan konu siyasal baskıdır.

6. Sağlıkta Dönüşüm

Çalışma kapsamında gerçekleştirilen alan araştırmasında sağlıkta dönüşüm konusu, dönüşüm sürecinin temel hedefleri ve şehir hastaneleri bakımından değerlendirilmiştir. Genel olarak dönüşüm sürecine ilişkin sorgulamalarda alınan yanıtların olumsuz olduğu belirtilmelidir. Bu bağlamda, sağlıkta dönüşüm sürecinin temel hedeflerine ilişkin olarak öne çıkan bazı eğilimler şu şekilde özetlenebilir:

- Sağlık emekçilerinin yüzde 80'inden fazlası dönüşüm sürecinin sağlık hizmetlerinin ve bu hizmetlerde çalışan işgücünün niteliğini artırmadığını, bu süreçte kademeli ve etkili bir sevk zincirinin oluşturulamadığını ve genel sağlık sigortasının sistemin gelişmesini sağlamadığını belirtmiştir.
- Oransal olarak daha düşük olmakla birlikte (yüzde 60-70) sağlık emekçilerine göre dönüşüm süreci sağlık hizmetlerine ve ilaca erişimi kolaylaştırmamıştır.



Dönüşüm Sürecinde Türkiye'de Sağlık Emekçileri: Genel Sağlık İş Sendikası Örneği

- Aile hekimliği konusundaki olumsuz eğilim sağlıkta dönüşümün temel hedefleri bakımından daha düşük düzeydedir. Bu çerçevede, sağlık emekçilerinin yüzde 62,5'i aile hekimliğinin koruyucu ve önleyici sağlık hizmetlerine erişimi kolaylaştırmadığı düşüncesindedir. Buna karşılık, kadın emekçilerin yüzde 65'i, erkek emekçilerin ise yüzde 26,7'si aile hekimliği konusunda olumlu görüşe sahiptir. Ayrıca alt yaş gruplarında aile hekimliğine bakış açısının görece olumlu olduğu sonucuna ulaşılmıştır.
- Sağlık emekçilerinin yüzde 79,7'sine göre dönüşüm programının yürürlüğe girmesinin ardından bu alanda piyasalaşma artmıştır.

Alan araştırması, sağlıkta dönüşüm süreci bağlamında şehir hastanelerinin yoğun şekilde tartışıldığı ve bu kapsamda yeni hastanelerin açıldığı bir dönemde gerçekleştirilmiştir. Bu nedenle, araştırma kapsamında sağlık emekçilerinin şehir hastanelerine ilişkin görüşleri de sorgulanmıştır. Sonuçlar, sağlık emekçilerinin yüzde 83,4'ünün şehir hastanelerinin sağlık hizmetlerinin niteliğini artıracaklarını düşünmediğini göstermektedir. Buna ek olarak, sağlık emekçilerinin yüzde 82,6'sı şehir hastanelerinde çalışmanın sağlık hizmetlerinde çalışanların iş yükünü artıracaklarını dile getirmiştir. Ayrıca sağlık emekçilerinin yüzde 77,3'ü şehir hastanelerinde çalışmaya başladıktan sonra özlük haklarında kayıplar olacağı düşüncesindedir. Bu koşullar altında sağlık emekçilerinin yüzde 88,9'u şehir hastanelerinde çalışmayı istememektedir.



SONUÇ VE TARTIŞMA

Türkiye’de sağlık hizmetleri, 24 Ocak 1980 Kararlarının kabulünün ardından sermaye birikiminin neo-liberal anlayışla düzenlenmesiyle birlikte eğitim, sosyal güvenlik ve barınma gibi diğer sosyal haklarla birlikte piyasalaştırılmıştır. Piyasalaşma süreci, iktidardaki siyasal partilerin ideolojik temellerinden bağımsız olarak bir süreklilik ilişkisi içerisinde gerçekleşmiştir.

2003 yılında yürürlüğe giren Sağlıkta Dönüşüm Programı, Türkiye’de sağlık sisteminin neo-liberal anlayışla uyumlu şekilde piyasalaştırılması bakımından en önemli aşamadır. 1990’ların ilk yarısındaki yeniden düzenleme iradesi siyasal istikrarsızlıklar nedeniyle dönüşümün uygulanmasını geciktirmiş, buna karşılık Sağlıkta Dönüşüm Programıyla birlikte sağlık sisteminde 1980’lerin başından itibaren girilen piyasalaşma temelli yeniden düzenlenme girişimlerinin nihai aşamasına gelinmiştir.

Neo-liberal düzenleme temelinde gerçekleşen piyasalaştırma, IMF ve Dünya Bankası başta olmak üzere uluslararası kuruluşların yönlendirmesiyle gerçekleşmiştir. Bu süreçte bir yandan kamusal sağlık hizmetleri niteliksizleştirilirken diğer yandan geçmişte özel sektöre açık olmayan bu alan piyasa kurallarıyla uyumlulaştırılmıştır. Böylece hastalar müşteri haline getirilmiş, sağlık emekçileri esnek ve güvencesiz çalışmayla istihdam edilmeye başlanmış ve böylece sağlık metalaştırılmıştır.



Çalışmada Türkiye’de sağlık emekçilerinin mevcut durumları ve sorunları, dönüşüm sürecini eleştirel biçimde değerlendiren bir yaklaşımla ele alınmıştır. Esasen bu çalışma konuyla ilgili olarak öğretilerdeki ilk örnek değildir. Çalışmanın ilgili bölümünde belirtilen alan araştırmalarında ağır çalışma koşullarının ve uzun çalışma sürelerinin, düşük ücretlerin, işsizlik korkusunun, güvencesiz çalışmanın yaygınlaşmasının, cinsiyete dayalı ayrımcılığın ve ücret eşitsizliğinin, işçi sağlığı ve güvenliğine ilişkin olarak şiddet başta olmak üzere çeşitli sorunların öne çıkartıldığı görülmektedir. Bu çerçevede çalışma, kimi yönleriyle geçmişteki alan araştırmalarıyla örtüşürken kimi yönleriyle de ayrılmaktadır. Bu bağlamda, düşük ücretler ve borçluluk, şiddet, güvencesizlik ve sağlıkta dönüşüme ilişkin görüşler çalışma kapsamında gerçekleştirilen alan araştırmasının dikkat çekici noktalarını oluşturmaktadır.

Sağlık emekçilerinin ücret düzeyi düşüktür. Emekçiler, ağırlıklı orta-düşük ücret düzeyinde yoğunlaşmıştır. Kadın emekçilerin aylık ücretleri ortalamaya yakınken erkekler içinse daha yüksek ücret düzeyi söz konusudur. Dolayısıyla sağlık emekçileri bakımından ücret düzeylerinde cinsiyet temelli bir eşitsizlik söz konusudur. Bunun yanında, her üç sağlık emekçisinden birinin aylık düzenli iş geliri yoksulluk sınırının altındadır. Yaşa, cinsiyete ve gelir düzeyine göre farklılaşmakla birlikte sağlık emekçilerinin geneli için yüzde 60’ın altında olmayacak şekilde borçlanma durumu söz konusudur.

Şiddet, sağlık emekçilerinin karşılaştığı en önemli işçi sağlığı ve iş güvenliği sorunudur. Sağlık emekçileri için şid-



det olağanlaşmış durumdadır. Yasal düzenlemelerin caydırıcı olmaması, toplumsal yaşamın genelinde artan şiddet eğilimi ve sağlıkta dönüşüm programının olumsuz etkileri sağlık emekçilerine yönelik şiddette artışa neden olmuştur.

Sonuçlar, her üç sağlık emekçisinden birinin iş güvenesi olmayan bir kadroda istihdam edildiğini göstermektedir. Sağlık emekçilerinin görevde yükselmeye dair algıları tümüyle olumsuzdur. Bu noktada, liyakate uyulmaması ve siyasal baskı, en yüksek oranlarla dikkat çekilen sorunları oluşturmaktadır. Ayrıca sağlık emekçilerinin gelecek kaygısı duydukları iki temel konu siyasal baskı ve özelleştirme-dir.

Sağlık emekçileri, Sağlıkta Dönüşüm Programının temel hedeflerine tamamen olumsuz bakmaktadır. Yalnızca aile hekimliği konusundaki olumsuz algı diğer hedeflerin biraz daha gerisindedir. Ayrıca kadınlar ile alt yaş grubundakilerin aile hekimliğine ilişkin algısı olumludur. Öte yandan, sağlık emekçileri günümüzde dönüşüm sürecini somutlaştıran en önemli yapılardan biri olan şehir hastaneleri konusunda ise olumsuz düşüncelere sahiptir.

KAYNAKÇA

- Ağartan, T. (2011). Sağlıkta reform salgını. Avrupa'da ve Türkiye'de sağlık politikaları Ç. Keyder, N. Üstündağ, T. Ağartan ve Ç. Yoltar (Ed.) içinde (ss. 37-54), İstanbul: İletişim Yayınları.
- Ansal, H. (1999). Esnek üretimde işçiler ve sendikalar-post-fordizm'de üretim esnekleşirken işçiye ne oluyor?. İstanbul: Birleşik Metal İş Sendikası Yayınları.



Dönüşüm Sürecinde Türkiye’de Sağlık Emeçileri: Genel Sağlık İş Sendikası Örneği

- Atalay, A S. (2015). Sağlıkta piyasalaşma ve kamu-özel ortaklığı. Türkiye’de sağlık, siyaset piyasa G. Yenimahalleli Yaşar, A. Göksel ve M. Birler (Ed.) içinde (ss.57-84), Ankara: Notabene Yayınları.
- Boratav, K. (2007). Türkiye iktisat tarihi (1980-2005). Ankara: İmge Kitabevi.
- Bulut, A. (2011). Türkiye’de sağlık reformunun tarihçesi, Avrupa’da ve Türkiye’de sağlık politikaları Ç. Keyder, N. Üstündağ, T. Ağartan ve Ç. Yoltar (ed.) içinde (ss. 111-124), İstanbul: İletişim Yayınları.
- Elbek, O. & Adaş, E.B. (2009). Sağlıkta dönüşüm: eleştirel bir değerlendirme, Türkiye Psikiyatri Derneği Bülteni, 12(1), 33-43.
- Elbek, O. (2015). Herşey sermaye için sevgilim, G. Yenimahalleli Yaşar, A. Göksel ve M. Birler (ed.) içinde (ss. 21-56), Ankara: Notabene Yayınları.
- Flora, P. & Heidenheimer, A.J. (1981). The historical core and changing boundaries of welfare state, the development of welfare state in europe and america P. Flora ve A.J. Heidenheimer (Ed.) içinde (ss.17-36). London: Transaction Publishers.
- Güler, M.A. (2017). Borçla yönetmek: 2000’li yıllarda Türkiye’de borçlanma ve borçluluk, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi Gazi Akademi Genç Sosyal Bilimciler Sempozyumu Özel Sayısı, 192-219.
- Öztürk, O. (2015). Sağlıkta neo-liberal dönüşüm ve hak kayıpları, himmet, fitrat, piyasa akp döneminde sosyal politika, M. Koray ve A. Çelik (Ed.) içinde, (ss.77-98), İstanbul: İletişim Yayınları.
- Soyer, A. (2003). 1980’den günümüze sağlık politikaları, Praksis Dergisi, 4(9), 301-319.



- Soyer, A. (2009). Sağlıkta dönüşüm ve kamu sağlık çalışanları. *Türk Tabipleri Birliği Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi*, 2009(4), 12-22.
- Sönmez, M. (2011). *Paran kadar sağlık: Türkiye’de sağlığın ticarileşmesi*. İstanbul: Yordam Kitap.
- Turan, P., Turan, M. & Taçkın, E. (2016). Sağlık çalışanlarının iş kazası: şiddet. *Türk Tabipleri Birliği Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi*, 2016(2), 33-38.
- Urhan, B. & Etiler, N. (2011). Sağlık sektöründe kadın emeğinin toplumsal cinsiyet açısından analizi. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 2011(2), 191-216.
- Ünlütürk Ulutaş, Ç. (2011). *Türkiye’de sağlık emek sürecinin dönüşümü*, Ankara: Notabene Yayınları.
- Üstündağ N. & Yoltar, Ç. (2011). *Türkiye’de sağlık sisteminin dönüşümü: bir devlet etnografisi*”, Avrupa’da ve Türkiye’de sağlık politikaları Ç. Keyder, N. Üstündağ, T. Ağartan ve Ç. Yoltar (Ed.) içinde (ss. 55-94), İstanbul: İletişim Yayınları.
- Yavuz, C. I. (2016). Sağlık emekçilerinin durumu üzerine. *Türk Tabipleri Birliği Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi*, 2016(2), 2-7.
- Yenimahalleli Yaşar, G. & Uğurluoğlu, G. (2010). *Neoliberalizm, küreselleşme ve sağlık*, Ankara Üniversitesi Dikimevi Sağlık Hizmetleri Meslek Yüksek Okulu Dergisi, 9(1), 1-10.
- Türkiye Bankalar Birliği İstatistik Yıllıkları, 2002-2018
- Bankalar Arası Kart Merkezi İstatistik Yıllıkları, 2005-2018



Dönüşüm Sürecinde Türkiye'de Sağlık Emekçileri: Genel Sağlık İş Sendikası Örneği

Ek Tablo. Çalışmada Kullanılan Göstergelere İlişkin t-testi ve ki-kare testi sonuçları

	t-testi sonuçları		ki-kare testi sonuçları	
	t	p	χ^2	p
Cinsiyete göre kamuda görev yapma süresi	-8,893	0,000	15,891	0,007
Cinsiyete göre aylık düzenli iş geliri	8,858	0,000	69,685	0,000
Cinsiyete göre ihtiyaç kredisi borcu	0,551	0,022	5,179	0,000
Yaş gruplarına göre ihtiyaç kredisi borcu	0,418	0,012	20,134	0,000
Aylık düzenli iş gelinine göre borçlanma eğilimi	0,912	0,021	18,342	0,000
Aylık düzenli iş gelinine göre nöbet durumu	-2,506	0,013	10,686	0,049
Yaş gruplarına göre görevde yükselme beklentisi	5,179	0,000	40,238	0,000
Yaş gruplarına göre farklı sendika üyelerine davranış	3,573	0,007	27,689	0,001
Cinsiyete göre baskı, yıldırma ve mobbing ile karşılaşma durumu	2,209	0,028	8,054	0,018
Aylık düzenli iş gelinine göre gelecek kaygısı duyulan konu	2,869	0,036	8,53	0,036
Cinsiyete göre aile hekimliğine dair algı	-2,571	0,006	7,556	0,023



YAŞLININ BAKIMINDA AİLENİN ROLÜ VE BAKIM PARASI UYGULAMALARI

Sema OĞLAK¹

Özet

Dünyada nüfus yaşlanması küresel bir durum olarak sosyal politikaların önemli bir konusu olmaya başlamıştır. Yaşlıların bakım sorumluluğunun devlet, toplum ve aile tarafından nasıl paylaştırıldığı, ülkelerin refah modelleriyle doğrudan bağlantılıdır. Bu çalışmanın amacı, yaşlı bakımında aile bakımının rolünün önemi ile bakım parası uygulamalarının refah modelleri çerçevesinde ele alınarak değerlendirmektir. Literatür taraması yönteminin kullanıldığı bu çalışmada, ülkelerin refah modeli ile bakım parası uygulamaları örnekleri üzerinden mevcut durum analizi yapılmıştır. Çeşitli güçlü ve zayıf yönleri olmakla birlikte, bakım parası, yaşlıların uzun süreli bakımın finansal sürdürülebilirliğinin sağlanmasında önemli bir araç olarak görülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Aile bakımı, Yaşlı bakımı, Bakım parası, Refah rejimleri, Uzun süreli bakım

1 Doç.Dr. Aydın Adnan Menderes Üniversitesi, Nazilli İİBF, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü
E-mail: sema.oglak@adu.edu.tr ORCID: 0000-0001-6981-0325



THE ROLE OF FAMILY FOR ELDERLY PEOPLE AND IMPLEMENTATIONS OF CARE ALLOWANCE

ABSTRACT

Population aging in the world has become a global issue for the social policies. How the care responsibility of the elderly is shared by the state, society and family is directly related to the welfare state models of the countries. The aim of this study is to evaluate the importance of the role of family care in elderly care and the welfare models of care benefit applications. In this study, where literature review method is used, the current situation analysis has been carried out on the welfare model of countries and care allowance implementations. Although there are various strengths and weaknesses, care allowance is seen as an important instrument in ensuring the financial sustainability of the elderly in long-term care.

Keywords: Family care, Elderly care, Care allowance, Welfare regimes, Long-term care

1- GİRİŞ

Günümüzde, nüfus yaşlanması küresel bir olgu olarak gündemdedir. Yaşam süresinin uzamasıyla birlikte özellikle ileri yaşlarda bireylerin sağlık ve sosyal bakıma taleplerini artırmaktadır (Kwak & Polivka, 2014:67). Yaşlıların bakımında, geleneksel olarak tüm dünyada ailenin, birinci derece sorumluluğu devam etmektedir (Chen, 2016; OECD, 2011; Rodrigues, Schulmann, Schmidt, Kalavrezou



& Matsaganis, 2013:5; Viitanen, 2010; Gauthier, 2002; Da Roit & Le Bihan, 2010). Ancak, kadınların işgücü piyasasında daha fazla yer almaları, çocuk sayısının azalması, boşanma ve yalnız yaşama oranının artması gibi demografik ve sosyo-ekonomik değişimler, ailenin bakım sorumluluğunun azalmasına, devletin resmi bakım hizmeti sağlama sorumluluğunun da artırmasına yol açmıştır. Devletin, yaşlıların bakımında tümüyle sorumluluğu üstüne alması, artan bakıma muhtaç yaşlı nüfusun ortaya çıkaracağı bakım maliyetleri, uzun vadede kamu harcamaları üzerinde büyük bir baskı unsuru olacaktır. Bu nedenle, ülkeler ailenin bakımda daha fazla yer almalarına yönelik çeşitli destekleme politikalarını uygulamaya başlamışlardır (Zigante, 2018). Bunlardan biri de, bakan aile bireyine bakım parası ödenmesidir. Diğer taraftan, bakım parası uygulamasında ülkelerin sosyal refah modelleri arasında büyük farklılıklar sözkonusudur (Zigante, 2018; Rodrigues vd., 2013).

Bu çalışmanın amacı, yaşlı bakımında aile bakımının rolünün önemi ile bakım parası uygulamalarındaki farklılıkları refah modelleri çerçevesinde ele alınarak değerlendirmektir. Literatür taraması yönteminin kullanıldığı bu çalışmada, ülkelerin refah modeli ile bakım parası uygulamaları örnekleri üzerinden mevcut durum değerlendirmesi yapılmıştır. Bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, yaşlı bakımda ailenin önemi, ikinci bölümde; sosyal refah modelleri yönünden ailenin desteklenmesi ele alınmış, üçüncü bölümde ise, bakım kavramı ve ülke uygulamalarına yer verilmiştir.



2- İLGİLİ YAZIN

Yaşam süresinin uzaması ve kadın doğurganlığın azalması, yaşlı nüfusunun artmasının en önemli belirleyicileridir. Demografik dönüşümün bir sonucu olan yaşlı nüfus artışı; çalışma yaşamı, aile ve refah devleti ile gönüllü kuruluşlar arasında yaşlı bireylere sunulacak yardım ve destekleri arasındaki rollerini de etkilemiştir (Van Houtven vd., 2015). Bilindiği gibi, yaşlıların uzun süreli bakımı, geleneksel olarak aile bireyleri ve özellikle de kadınlar tarafından verilen bir bakım hizmetidir (Oğlak, 2017; Rodrigues vd., 2013:8). ABD’de, uzun süreli bakım hizmetlerinin %80’den fazlası aile üyeleri ve genellikle kadınlar tarafından verilmektedir (Oğlak, 2017:76). Bu bağlamda, yaşlıların uzun süreli bakımında aile bireylerinin bakım desteği ülke ekonomisinde önemli bürünmeyen maliyetlerdir (Oğlak, 2017:77). Örneğin, Avrupa Birliği ülkelerinde, aile bireyleri tarafından sağlanan uzun süreli bakım, ücretli bakım hizmetlerinin toplam maliyetlerinin yaklaşık %90’ına karşılık gelmektedir (Eurofound, 2018).

Ancak, kadınların işgücü piyasasında daha fazla yer almaları, çocuk sayısının azalması, boşanmaların artması ve yalnız yaşama oranının artması gibi etkenler, aile bakım sorumluluğunun azalmasına ve devletin formal bakım hizmeti sağlama sorumluluğunu artırmıştır. Tüm bunlar ülkelerin bakım harcamalarının artmasına ve uzun vadede kamu harcamalarının sürdürülebilirliği üzerinde ciddi baskı yaratmaktadır. Dolayısıyla, aile bireylerinin bakımının çeşitli yardım ve bakım parası yoluyla desteklenmesinin sürdürülebilir bir çözüm olduğu genel kabul gören politi-



kaların başında gelmektedir (Henning-Smith, & Shippee, 2015:2; Rodrigues vd., 2013:5; Gauthier, 2002; Da Roit & Le Bihan, 2010; Chen, 2016).

3- YÖNTEM

Literatür taraması yönteminin kullanıldığı bu çalışmada, yaşlının bakımında ailenin önemi, aile bakımının desteklenmesinde ülkelerin refah modelleri arasındaki farklılıklar ile bakım parası uygulamaları örnekleri üzerinden mevcut uygulamaların değerlendirmesi yapılmıştır.

4- BULGULAR VE SONUÇ

Yaşlının bakım sorumluluğunun devlet, toplum ve aile tarafından nasıl paylaşılması gerektiği önemli bir konudur ve ülkelerin sosyal refah modelleriyle doğrudan bağlantılıdır. Ülkelerin çeşitli sosyal risklere karşı vatandaşlarının, sosyal yardıma muhtaçlığı gidermek amacıyla yaşlı/çocuk bakımı gibi sosyal koruma amaçlı çeşitli hizmetleri sunmayı içeren refah devleti modelleri bilim insanları tarafından sınıflandırılmıştır (Taşcı, 2013:7). Bu çalışmada, Esping-Andersen Refah modelleri sınıflamasına göre aile bakım desteğinin düzeyi açıklanacaktır. Esping-Andersen, refah modellerini; piyasa, devlet ve aile formlarının kurumsal bir matriksi şeklinde sınıflandırmaktadır. Esping-Andersen, aile politikalarının özelliklerini, dört refah modeli ile tanımlamaktadır (Gauthier, 2002:453).



- a) *Sosyal demokratik refah modeli*: (ailenin bakım parası yönünden desteklenmesi düşük düzeyde) (Danimarka, Finlandiya, Norveç, İsveç)
- b) *Konservatif (muhafazakar) refah modeli*: (orta ve yüksek düzeyde aile bakım parası desteği) (Avusturya, Belçika, Fransa, Almanya, İrlanda, Lüksemburg, Hollanda)
- c) *Güney Avrupa modeli*: (düşük düzeyde bakım parası desteği) (Yunanistan, İtalya, Portekiz, İspanya)
- d) *Liberal refah modeli*: (düşük düzeyde aile desteği) (Avusturalya, Kanada, Yeni Zelanda, İsviçre, İngiltere, ABD)

Refah modelleri açısından bakıldığında, dört modelde bakım hizmetlerinin devlet, piyasa ve ailenin rolünün birbirinden farklılığı mevcudiyetini korumaktadır. Liberal refah modelinde, yalnızca en kötü durumlarda en yoksul yaşlılar için devreye girmektedir (Taşcı, 2013:7). Muhafazakar refah modelinde; sosyal refahın merkezi olarak geleneksel ailenin ve kilisenin güçlü etkisi söz konusudur. Sosyal demokratik refah modelinin en önemli ayırt edici özelliği ise, tüm vatandaşlarını kapsayıcı ve bakım muhtaç durumdaki yaşlıya destek sağlamayı temel bir sorumluluk olduğu ilkesine dayanmaktadır (Taşcı, 2013:8; Gauthier, 2002:453). Güney Avrupa refah modeli ise, ailenin sosyal denge sağlama rolü, en tipik özellikleri olarak görülmektedir. Örneğin, İskandinav ülkelerinde devletin bakım sorumluluğu daha cömert iken, Güney Avrupa refah modelinde ailenin



sorumluluk almada birinci sırada yer almaktadır (Rodrigues vd., 2013:8; OECD, 2011; Da Roit & Le Bihan, 2010; Taşçı, 2017:9). Öte yandan, muhafazakar refah modellerinin ekserinde yaşlı bireyin bakımında devlet, ailelere orta düzeyde destek sağlamaktadırlar (Gauthier, 2002:453).

Bakım parası, yaşlının bakımın üstlenen aile bireyini destekleyen bir politika olarak giderek daha fazla önem kazanmaktadır. Bakım parası, doğrudan bakıcıya verilebildiği gibi bakım ihtiyacı olan bakıma muhtaç bireye de verilebilmektedir (Rodrigues vd., 2013:9; Zigante, 2018)). Aile bireyi bakıcıya bakım parası ödemede de ülkelerin çok farklı destekleme ve uygunluk koşulları vardır. Genel olarak bakıldığında iki temel yaklaşımın olduğu görülmektedir (OECD, 2011:133; Gauthier, 2002:458).

- a) Formal istihdam kapsamında aile bireyine bakım parası sağlayan ülkeler
- b) Gelir ve varlık durumuna göre aile bireyine bakım parası sağlayan ülkeler



Tablo 1: Seçilmiş bazı ülkelerin bakım parası uygulamaları

Ülkeler	Yararlanmada gelir ve varlığın dikkate alınıyor mu?	Koşullar ve sınırlılıklar
İrlanda	Evet	Tam zamanlı bakım hizmeti vermesi gerekiyor
Lüksemburg	Hayır	Ayda en az 50 saat bakım hizmeti vermek
Slovenya	Hayır	Bakıcının işsiz olması ve bakım verdiği yüksek düzeyde bakım ihtiyacının olması
Finlandiya	Hayır	-
İsveç	Hayır	Bakım veren kişinin 65 yaş altında olması ve sadece çok özel durumlarda verilmekte
İngiltere	Evet	Haftada 35 saatin üstünde bakım verme; yaşlının yüksek düzeyde bakıma muhtaç olması

Kaynak: (Rodrigues, R., Schulmann K., Schmidt, A., Kalavrezou N., & Matsaganis, M. (2013). The indirect cost of long-term care, research note. European Commission, Employment, Social Affairs & Inclusion. s.11)

Bakım parasının birçok yönden güçlü ve zayıf yönleri vardır; Birincisi; hem bakıma muhtaç olan yaşlıya hem de aile bireylerine bakım hizmeti konusunda seçim yapabilme ve bakım hizmeti tercihlerini kullanabilme fırsatı sunmaktadır. İkincisi, daha yüksek maliyetli bakım sunumu yerine daha düşük ücretle bakım veren aile bireylerine veya ücret-



li bakıcıya destek sağlama özelliğine sahiptir. Üçüncü olarak; göreceli düşük bir ücretle sunulan bakım parası, yaşlı bireylerin kendi evlerinde kalmalarını sağlayacak bir araç olarak görülmektedir (Rodrigues vd., 2013:11). Gerçekten de, bakım parası birçok ülkede ortalama ücretlerin üçte birinden daha fazla değildir. Dördüncüsü, bakım parası, aile bireyinin bakımdaki önemli bir role sahip olduğunu kabul etme ve en azından bazı ülkelerde bakıcılara emeklilik hakkı ve sağlık sigortası hakkı verme açısından güçlü bir sembolik değere sahip olabilmektedir (Rodrigues, vd., 2013:11: Zigante, 2018). Son olarak, bakım parası, bakıma muhtaç bireyin evinde bakılmasını ve bakım kurumlarına yatışın geciktirilmesinde önemli bir etkisi vardır. Zayıf yönleri açısından bakıldığında ise; Ungerson & Yeandle (2007)'ye göre, bakım parası, bakım hizmetlerinin verilmesinde geleneksel rollerin daha fazla sıkışmasına da yol açabilmektedir. Bunun yanı sıra, bakım parası formal istihdama katılımı engelleyici olma riskini de beraberinde getirmektedir. Son olarak, sosyal güvenlik yönünden (emeklilik, kaza sigortası vb) ve geçici süreli bakım (gece-gündüz veya kısa süreli bakım) gibi bakıcıya yönelik destek hizmetler yeterince verilmediğinde, bakım parası bakıcının karşılaşacağı aşırı yükün telafisini sağlamaktan uzak olacağı düşüncesidir (Viitanen, 2010:150; OECD, 2011; 136; Da Roit & Le Bihan, 2010; Kwak & Polivka, 2014).

Sonuç olarak, yaşlı nüfusun artan sağlık ve sosyal bakım talepleri ve artan maliyetleri karşısında birçok ülkede aile bireylerinin geleneksel bakım rolü daha fazla öne çıkarılarak desteklenmesi, bakım hizmetinin bir iş olarak kabul



edilmesi giderek benimsenen bir sosyal politika olmaktadır. Çeşitli güçlü ve zayıf yönleri olmakla birlikte, bakım parası, özellikle, yaşlıların bakımının desteklenmesinde, bakımın sürdürülebilirliği ve yaşlı bireylerin huzurevine yatırılmasının geciktirilmesi ve uzun süreli bakımın finansal sürdürülebilirliğinin sağlanmasında önemli bir araç olarak görülmektedir.

KAYNAKÇA

- Chen, M.L. (2016). The growing costs and burden of family caregiving of older adults: A review of paid sick Leave and family leave policies. *Gerontologist*, 56 (3): 391-396.
- Da Roit B., & Le Bihan B. (2010). Similar and yet so different: Cash-for-care in six European Countries' Long-Term Care Policies. *The Milbank Quarterly*, 88 (3): 286-309.
- Eurofound (2018). Striking a balance: Reconciling work and life in the EU, Luxembourg: European Union Publications.
- Rodrigues, R., Schulmann K., Schmidt, A., Kalavrezou N., & Matsaganis, M. (2013). The indirect cost of long-term care, research note. Brussel: European Commission.
- Gauthier A.H. (2002). Family policies in industrialized countries: is there convergence?. *Population*, 57 (3): 447-474.
- Henning-Smith, C., & Shippee T. (2015). Aging & health expectations about future use of long-term services and supports vary by current living arrangement. *Health Affairs (Millwood)*, 34 (1): 39-47.
- Kwak J., & Polivka L. J. (2014). The future of long-term care and the aging network. *Generations, Journal of the American Society on Aging*, 38 (2): 67-73



- OECD (2011). Policies to support family carers. Chapter 4. Help Wanted? providing and paying for long-term care. Paris: OECD
- Oğlak, S. (2017). Yaşlı bakımında görünmeyen İşgücü: Aile bakımı ve ekonomik değeri. İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 4 (2): 73-87.
- Taşçı, F. (2013). Refah devleti modelleri içinde Türkiye'nin pozisyonu: "Yaşlı algısı" üzerinden değerlendirmeler. İnsan & Toplum, 3 (5): 5-35.
- Ungerson, C., & Yeandle, S (eds). (2007). Cash-for-care in developed welfare states. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Van Houtven C H., Coe N.B., & Konetzka R. T. (2015). Family structure and long-term care insurance purchase. Health Economics, 24 (01): 58-73.
- Viiitanen, TK. (2010). Informal eldercare across Europe: estimates from the European Community Household Panel. Economic Analysis and Policy, 40 (2): 149-178.
- Zigante V. (2018). Informal care in Europe, exploring formalisation, availability and quality. Brussel:European Commission.



KAMU EKONOMİSİNDE SAĞLIK HARCAMALARININ YERİ VE TÜRKİYE'DE SAĞLIK HARCAMALARININ ANALİZİ

İsmail İŞLER¹

Özet

Beşeri sermaye yatırımlarından biri olan sağlık, bireylerin ve toplumların en büyük zenginliği olarak ifade edilebilir. Sağlık harcamalarını cari harcamalar olarak değil, faydasının bir yıldan uzun sürmesi sebebi ile yatırım harcaması olarak da görmek gerekmektedir. Gelişen ekonomilerde sağlık harcamalarının artış eğiliminde olması devletlerin bütçe dengesinde önemli sorunlara yol açmaktadır. Türkiye'de 2018 yılında toplam sağlık harcamaları 165 milyar TL olarak gerçekleşirken, toplam sağlık harcamasının 128 milyar TL'si devlet tarafından, 37 milyar TL'si ise özel kişiler tarafından gerçekleştirilmiştir. Toplam cari sağlık harcamasının, toplam sağlık harcaması içindeki payı ise 2018 yılında %93 olarak gerçekleşmiştir. Kişi başına düşen sağlık harcamasına bakıldığında 2000 yılında 199 dolar iken 2018 yılında 430 dolar seviyesine yükselmiştir. Türkiye'nin de aralarında bulunduğu üst orta gelir grubu ülkeler incelendiğinde kişi başına düşen sağlık harcamaları ortalaması aynı dönemde 103 \$'dan 454 \$'a yükselmiştir. Türkiye'nin kişi başı sağlık harcaması 2000-2016 yılları arasında 2,3 kat

1 Dr. İsmail İŞLER, Pamukkale Üniversitesi Çal Meslek Yüksekokulu, Muhasebe ve Vergi Uygulamaları, iisler@pau.edu.tr



arttığı görülürken, üst orta gelir grubu ülkelerin kişi başına düşen sağlık harcamaları ise 4,4 kat artmıştır. Bununla beraber üst gelir grubunda yer alan ülkelerin sağlık harcamaları ortalaması aynı dönemde 2.430 \$'dan 5.179 \$'a yükselirken, düşük gelirli ülkeler grubunda 14 \$'dan 33 \$'a yükseldiği görülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Sağlık Harcamaları, Sağlık Ekonomisi, Sosyal Güvenlik Sistemleri.

ABSTRACT

Health, one of the investments in human capital, can be expressed as the greatest wealth of individuals and societies. Health expenditures should not be considered as current expenditures, but as investment expenditures because their benefits last longer than one year. The increasing tendency of health expenditures in emerging economies causes important problems in the budget balance of states. Total health expenditures in Turkey in 2018 amounted to TL 165 billion, while total health expenditures totaled TL 128 billion by the state and TL 37 billion by private individuals. The share of total current health spending in total health spending was 93% in 2018. Per capita health spending increased from \$ 199 in 2000 to \$ 430 in 2018. The average per capita health expenditure in upper middle income countries, including Turkey, increased from \$ 103 to \$ 454 in the same period. However, while the average health expenditures of the countries in the upper income group increased from \$ 2,430 to \$ 5,179 in the same period, it is observed



that in the low income countries group it increased from \$ 14 to \$ 33.

Keywords: Health Expenditures, Health Care Economics, Social Security Systems.

1- GİRİŞ

Son yıllarda insanların, yaşam kalitelerine yönelik farkındalıkları gün geçtikçe artmaktadır. Bu minvalde politika yapıcıların da en önemli görevi toplumun refah seviyesini arttırmak olmuştur. Hatta kalkınmış ülke toplumlarında, sağlık hizmetlerinin kalitesi, kaliteli ve uzun yaşam süresi en çok önemsenen konu haline gelmiştir. Bu kapsamda sağlık için, *beşeri sermayenin en önemli bileşenlerinden biri olduğu söylenebilir*. Ülkelerin ekonomik gelişmişliği ile sağlık hizmetlerindeki kalite arasında sıkı bir ilişkinin varlığı kabul görmüş bir gerçektir. Ülkelere göre, sunulan sağlık hizmetlerinin kalitesi incelenirken toplam sağlık harcamaları, sağlık harcamalarının GSYH içindeki payı, kişi başına düşen sağlık harcamaları, kişi başına düşen doktor sayıları, bebek ölüm oranları ve ortalama yaşam süreleri önemli parametrelerdir. Nitekim ülkeler arasındaki sağlık hizmetlerinin kalitesini karşılaştırırken öncelikle bakılan veriler de bunlardır. Tabiki bunlarla birlikte halkın sağlık hizmetlerine ulaşımındaki kolaylık da önemli bir göstergedir. Türkiye’de sağlık hizmetlerine ulaşmanın kolaylaşması, nüfusun yaşlanması, teknolojinin ve tedavi yöntemlerinin artması kişi başına düşen sağlık harcamalarını da doğru orantılı olarak arttırmıştır. Ülkeler gelişmişlik düzeylerine paralel olarak halkın sağlık hizmetlerine ulaşmasını kolaylaştır-



mak için çabalarırken, diğer yandan kamu bütçelerinde dengeyi korumak için de çeşitli tasarruf politikalarını uygulamaya çalışmaktadırlar. Özellikle ilaç kullanımı konusunda uyguladığı politikalar bir yandan bütçe dengesine pozitif etki ederken, diğer yandan sağlık açısından da bazen olumlu bazen olumsuz sonuçlar doğurabilmektedir. Çalışmada, Türkiye ile birlikte üst orta gelir grubu ülkelerin sağlık harcamalarının boyutları ele alınmakta, Dünya Bankası verileri ışığında Türkiye ile karşılaştırılmaktadır.

2- SAĞLIK KAVRAMI VE SAĞLIK HİZMETİNİN ÖZELLİKLERİ

Dünya sağlık örgütü tarafından sağlık kavramı, sadece hastalık veya sakatlığın olmaması değil, fiziksel, zihinsel ve sosyal refahının tam iyilik hali olarak tanımlanmaktadır. En yüksek ulaşılabilir sağlık standardı din, dil, ırk, siyasi inanç, ekonomik veya sosyal koşul ayrımı olmaksızın her insanın temel haklarından biridir². “Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi” ne göre, sağlıklı yaşam hakkı doğuştan kazanılmış en temel bireysel ve toplumsal bir haktır. Bir toplumun sağlık standartlarının gelişmesi, sağlık hizmetlerinin ülkede yaşayan vatandaşlara eşit ve adil bir şekilde sunulmasına bağlıdır. İnsanların en tabii hakkı olan sağlık hizmetlerinden faydalanma, eşitsizliklerin giderilmesi ve yoksulluğun azaltılması ülke ekonomilerinin öncelikli politikalarındandır³. Sadece cari harcama

2 <https://www.who.int/about/mission/en/>, Erişim:24.01.2019

3 İbrahim Arslan, Mehmet Vahit Eren, Selahattin Kaynak, Sağlık ile Kalkınma Arasındaki İlişkinin Asimetrik Nedensellik Analizi, Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt:31, Sayı:2, (287-310), 2016, s.288



olarak değil aynı zamanda bir yatırım harcaması olarak da görülen sağlık harcamalarında önemli tartışma konularından birisi de harcamanın sahibidir. Sağlık harcamalarında kamunun payı ve kamu harcamalarının etkinliği, sağlık ekonomisi literatüründe önemli yer tutmaktadır. Sağlık hizmetlerinin erdemli mallar olması, tam rekabet kurlarının geçerli olmaması, dışsallıkların varlığı, gibi piyasa başarısızlığı yaratan nedenler sağlık hizmetlerinde kamu otoritesinin varlığını zorunlu hale getirmektedir. Bu noktada kamu sağlık harcamalarının etkinliği ve gerekliliği tartışmaları gündemde önemli bir yer tutmaktadır⁴.

1961 Anayasasında Türkiye’de sağlık hizmetleri, yasalarla devletin sunması gereken bir hizmet olarak kabul edilmiş ve anayasa hükmü olarak düzenlenmiştir. 1961 tarihli ve 224 sayılı “Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkındaki Kanun” da Türkiye’de tüm sağlık hizmetlerinin bir devlet görevi olduğu kabul edilerek, birinci basamak hizmetlerinin kırsal kesime kadar yayılarak herkesin sağlık hizmetlerinden yararlandırılması, koruyucu ve iyileştirici sağlık hizmetlerinin entegre biçimde bir arada yürütülmesi hedeflenmiştir. Ancak, 1982 Anayasası’nın 56. maddesi ile sağlık hizmetleri, devletin sunmakla yükümlü olduğu bir hizmet olmaktan çıkarılmış ve devlet “sağlık kuruluşlarını

4 Canser BOZ, Özgür ASLAN, Türkiye’de 1980-2014 Yılları Arasında Kişi Başı Kamu Sağlık Harcamaları İle Kişi Başı Gayri Safi Yurt İçi Hâsıla Arasındaki İlişkinin İncelenmesi, Sosyal Güvence Dergisi, Yıl:7, Sayı:14, s.3



tek elden planlayıp hizmet verilmesini düzenlemekle” görevlendirilmiştir⁵.

Sağlık harcamaları literatürde dar anlamda ve geniş anlamda tanımlanmaktadır. Dar anlamda sağlık harcamaları⁶, koruyucu sağlık harcamaları, teşhis ve tedaviye ilişkin sağlık harcamaları, rehabilite edici sağlık harcamaları şeklinde sıralanabilir. Geniş anlamda sağlık harcamaları ise⁷;

- Sağlık Kurumları Bina ve Altyapı Harcamaları,
- Sağlık İşgücü ve Donanım Harcamaları,
- Vatandaşların Fiziksel Sağlık Koşullarını İyileştirecek Yatırım Harcamaları,
- Vatandaşların Ruhsal Sağlık Koşullarını İyileştirmeye Yönelik Yatırım Harcamaları,
- Çevre Sağlığına Yönelik Yatırım Harcamaları,
- İlaç-Tıbbi Malzeme ve Tanılama-Görüntüleme Cihazları Üretimine Yönelik Yatırım Harcamaları,
- Sağlık Eğitimine Yönelik Yatırım Harcamaları,

5 Hatice Erol, Abdullah Özdemir, Türkiye’de Sağlık Reformları ve Sağlık Harcamalarının Değerlendirilmesi, Sosyal Güvenlik Dergisi, Cilt:4, Sayı:1, (9-34), Ankara, 2014, s.11

6 Ferhat Sayım, Türkiye’de Sağlık Ekonomisi İstatistikleri ve Sağlık Harcamalarının Gelişimi, Yalova Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl:7, Sayı:15, (13-30), Aralık 2017, s.14

7 Ferhat Sayım, a.g.m., s.14



- Optimum Sağlık Malı Stoku, Personel ve Teşkilat Planlaması İçin İzleme ve Araştırmaya Yönelik Yatırım Harcamaları,
- Hastalık-İlaç Yan Etki Dağılımı vb. ARGE Harcamaları,
- Standardizasyon-Kalite-Cihaz Kalibrasyon-İzleme Harcamaları şeklinde sıralanmaktadır.

Sağlık hizmetlerinde, diğer mal ve hizmetlere yönelik taleplerden farklı olarak talep, devamlı ve tahmin edilebilir değildir, bunun yanında koruyucu hizmetler dışındaki sağlık hizmetleri sadece hastalık durumunda tatmin sağlayabilmektedir⁸. Bir ülkede sağlık hizmetlerine olan talebi belirleyen faktörler, ülkenin coğrafik yapısı, demografik yapısı, toplumun refah düzeyi, sosyoekonomik ve epidemiyolojik gelişmişliği ve sağlık sistemleri şeklinde sıralanabilir. Literatürde sağlık ile ilgili olarak erdemli mal, tam kamusal mal, yarı kamusal mal, küresel kamusal mal gibi birçok tanımlamalar mevcut olsa da bütün tanımlarda sağlık hizmetlerinin pozitif dışsallığı üzerinde durulmaktadır. Pozitif dışsallığı sebebi ile çoğu zaman devletin üstlendiği sağlık hizmetleri bir toplumun da kalkınmışlık seviyesinin en önemli göstergeleri arasındadır. Sağlık hizmetleri, koruyucu sağlık hizmetleri ve tedavi edici sağlık hizmetleri şeklinde ikili bir ayrıma da tabi tutulabilir. Özellikle koru-

8 Sıtkıcan Saraçoğlu, Fahriye Öztürk, Sağlık Hizmetlerine Yönelik Talebin Belirleyicileri: Türkiye Üzerine Bir Uygulama, "VIII. European Conference on Social and Behavioral Sciences" Kongresinde Sunulmuştur, Belgrad, 2015, s.300



yucu sağlık hizmetleri tam kamusal mal tanımına uygun bir örnek olarak gösterilebilirken, tedavi edici sağlık hizmetleri ise genellikle yarı kamusal mallar tanımına örnek olarak gösterilmektedir. Hatta koruyucu sağlık hizmetlerinin faydası ulusal sınırları aştığı için küresel kamusal mal olarak da tanımlanmaktadır. Nitekim son yıllarda ortaya çıkan kuş gribi, ebola, corona, HIV virüsü gibi hastalıklar tüm dünyayı tehdit edecek boyutlara ulaşmıştır. Bu nedenle uluslararası kuruluşlar, sağlık örgütleri ve sivil toplum kuruluşları ortak çalışmalar yürüterek tüm dünyada koruyucu sağlık hizmetlerini yürütmektedirler.

2.1- Sağlık Hizmetleri Pazarında Taraflar

Sağlık piyasalarında ağırlıklı bir devlet kesimi bulunmakla birlikte özel sektörün varlığı da söz konusudur. Sağlık hizmetlerinin sunumundaki ana aktörler, kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları şeklinde sıralanabilir. Sağlıkta devlet müdahalesinin altında yatan temel sebep, tam rekabet piyasalarının ideal varsayımlarının hiçbirinin sağlık piyasalarında çalışmaması olarak gösterilmektedir. Ekonomi teorisine göre devlet; kamu mallarını koruma, tekelleri kontrol etme, dışsallıkları yönlendirme ve bilgi asimetrisi ile başa çıkma durumlarında piyasada olabilir. Bununla birlikte, sağlık piyasalarında hizmet alıcılarının bilgi eksikliği, sağlık sigortacılığındaki “ters (olumsuz) seçim ve ahlaki tehlike” olarak tanımlanan etik dışı uygulamalar, fiyatlanamayan dışsallıklar ile bazı malların tüketilmesi konusunda oluşmuş konsensüs devletin bu piyasada var olmasını gerekli kılmaktadır⁹. Diğer bir ifade ile sağlık

9 Ferhat Sayım, a.g.m., s.15



hizmetleri pazarı genel olarak ekonomi de sürekli kullandığımız en rasyonel pazar olan tam rekabet piyasası değildir. Bu piyasada pazara giriş çıkışın serbest olmaması, sağlık hizmetlerinin dışsallığının var olması, devletin müdahalesi olması ve sağlığın tam kamusal mal olması tam rekabet piyasası özelliklerinin tam tersi özelliklere sahip olduğunu göstermektedir. Sağlık hizmetinin tarafları genellikle hizmet sağlayıcılar ve hizmet alanlar olarak görülse de bu ilişkide bulunan bir üçüncü taraf ise finansman sağlayıcılar olarak adlandırılabilir. Finansman sağlayıcılar bazen devlet olurken bazen de özel sağlık sigortaları olmaktadır.

2.2- Sağlık Hizmetlerinin Finansman Modelleri

Sosyal güvenliğin gelir kaynakları, genel olarak birbirinden kesin çizgilerle ayrılan iki temel düşünceden hareketle belirlenmektedir. Bunlardan birincisi, sosyal güvenliği, toplumun bir sorunu olarak görmekte ve bireyin sosyal güvenliğini sağlama sorumluluğunu devlete yüklemektedir. Kişinin sosyal güvenliği, toplumun bir yurttaşı olmaktan doğan bir hak niteliğini taşıdığından, sosyal güvenliğin tüm giderleri devlet tarafından karşılanacak, ulusal bütçeden yapılacak katkılar ile vergiler, sosyal güvenliğin finansman kaynağını oluşturacaktır. İkinci düşünce ise, sosyal güvenliği, her şeyden önce kişiye ve kişisel sorumluluk bilincine dayandırmaktadır. Kişisel sorumluluk ön plana çıkınca, kişi kendisinin ve ailesinin ekonomik güvencesini devletten önce düşünmek zorundadır. Bunun sonucunda ise, sosyal güvenliğin finansman kaynağının işçi ve işverenlerden alınan primlerle karşılanmasıdır¹⁰.

10 Zeynep Özmen, agm, s.601



2.2.1- Sosyal Güvenlik Sistemleri

Risk ya da tehlikelere karşı geleneksel koruma mekanizmalarının yetersiz kalması nedeniyle, zorunlu sosyal sigorta tekniğine dayalı ilk sosyal güvenlik sisteminin esasları Almanya'da 1880'li yıllarda Bismarck tarafından ortaya konulmuştur. Sosyal güvenliğin tarihsel oluşum sürecinde ikinci önemli aşamayı, ABD'de Başkan Roosevelt tarafından yürürlüğe konulan 1935 tarihli Sosyal Güvenlik Yasası oluşturmaktadır. Üçüncü aşamayı ise, sosyal güvenlik düşüncesinde çağdaş anlamda yenileşmenin öncüsü olarak kabul edilen Beveridge ve 1942 tarihli raporu temsil etmektedir¹¹.

2.2.1.1- Bismarck Modeli (Sosyal Sağlık Sigortası) Prim usulü

Sosyal sigorta modelinin uygulandığı ülkelerde sosyal güvenlik sistemlerinin başlıca gelir kaynağı, işçi ve işverenlerden alınan ve "prim" olarak adlandırılan paralardan oluşmaktadır. İşçi ve işverenlerin ödeyecekleri primler, işçinin (sigortalının) emek geliri esas alınarak, belirli oranlar dahilinde saptanır¹². Sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliği açısından, nüfus ve nüfusun yaş piramidi, öncelikli değişkenlerdir. Sisteme katkı yapacak istihdam içerisinde olan aktif nüfus ile sistemden pasif olarak yararlanan

11 Ali Güzel, Çalışma ve Toplum Dergisi, 2005/4, (61-76), s.63

12 Zeynep Özmen, Avrupa'da Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansmanı: Farklı Refah Devletleri Üzerine Bir İnceleme, Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt:7, Sayı:2, (600-620), 2017, s.602



nüfus dengesinin sağlanması, sistemin etkin işlerliği açısından önem taşımaktadır¹³.

Günümüzde genel olarak uygulanan sosyal sigorta uygulamasının temeli ilk olarak 1881 yılında Almanya'da Bismarck tarafından ortaya atılmıştır. Benimsenen sistemin özünde; ulusal gelirin vatandaşlar arasında yeniden dağılımını devlet eliyle gerçekleştirmek yer almaktadır. Çünkü devlet, yalnızca var olan hakları koruyucu bir işleve değil, aynı zamanda elverişli kurumları oluşturmak ve sahip olduğu toplumsal araçları da kullanarak tüm vatandaşların yaşamlarını iyileştirmekle de yükümlüdür. Bu anlamda Bismarck, finansmanın işçi ve işveren primleri yanında devlet katkılarıyla sağlandığı bir sosyal sigorta sistemi oluşturarak önemli bir çalışmaya imza atmıştır. Bu çerçevede, Almanya'da uygulanan ilk sosyal sigorta uygulaması, 1883 yılında hastalık sigortası kanununu, 1884 yılında iş kazası sigortası kanununu ve 1889 yılında yaşlılık ve malullük sigortası kanununu kapsamıştır. Daha sonra sigorta kapsamı genişletilmiş ve 1901' de ölen işçilerin yakınlarına ölünceye kadar küçük bir gelir ödenmesini öngören "ölüm sigortası" getirilmiştir¹⁴. Bismarck modeline göre sağlık hizmetlerinin finansmanı prim esasına dayanmaktadır. Bismarck'ın sosyal sigorta uygulaması modern refah devleti için de bir başlangıç noktası olarak görülmektedir.

13 Şenay Gökbayrak, Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Dönüşümü, Çalışma ve Toplum Dergisi, 2010/2, (141-162), S.151

14 Sevgi Işık Erol, Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Sosyal Güvenlik Ahlakı, Kamu-İş Dergisi, Cilt:3, Sayı:3, 2014, s.42



2.2.1.2- Beveridge Modeli (Vergiler ile Finansman)

İngiliz sosyal güvenlik sistemini yeniden oluşturmak amacıyla İngiliz Hükümeti tarafından William Beveridge başkanlığında görevlendirilen komisyon Beveridge raporunu 20 Kasım 1942'de açıklamıştır. Beveridge raporunda öngörülen, yoksulluğun çağdaş toplumun yüz karası olduğu; geniş kapsamlı ve sistematik bir sosyal güvenlik modeliyle toplumun yoksulluk sorununun çözebileceğini esas almaktadır. Rapor ayrıca; “genellik ve sigorta yardımlarında teklik ilkesi”, “yönetimde birlik ilkesi”, “primlerde teklik ve vergilerle katkı sağlama ilkesi” ve “sosyal güvenlik sisteminin tam istihdam ve ulusal sağlık politikalarıyla desteklenmesi” ilkelerine dayanmaktadır. Beveridge modelinde; yani ulusal sosyal güvenlik modelinde sosyal güvenlik sistemine ilişkin finansman vergi gelirleriyle sağlanmakta, toplumun tüm bireylerine asgari düzeyde bir koruma ve ücretsiz sağlık hizmetleri sunma amaçlanmaktadır. Ayrıca kişinin mesleki faaliyetleri ve gelir düzeyi kapsama alınma açısından önem taşımamaktadır. Diğer taraftan sosyal güvenlik yardımı alanların prim veya diğer isimlerle modelin finansmanına katılmaları söz konusu değildir¹⁵. Beveridge modeline göre sağlık hizmetine ihtiyaç duyan kişiler hangi hizmete ne zaman ihtiyaç duyarsa ücretiz olarak almalıdır. Yani Beveridge sistemi Sağlık harcamalarının genel ya da yerel kamu bütçelerinden karşılandığı bir sistemdir.

15 Sevgi Işık Erol, agm, s.44



2.2.1.3- Karma Model

Bismarck tarafından kurulan ve ilk modern sosyal güvenlik sistemi olan işçi sigortası modeli ile Beveridge tarafından kurulan Halk Sigortası modeli pek çok ülkede benimsenmiş, bazı ülkeler ise her iki sistemi birlikte uygulama çabasına girmiştir. “İşçi Sigortası Modeli” ile “Halk Sigortası Modeli” nin birlikte uygulanması sonucu ortaya çıkan ve “Karma Model” olarak bilinen sosyal güvenlik sisteminde finansman, işçi ücretlerinin belirli bir yüzdesi üzerinden işverenleri tarafından sağlanmaktadır. Hollanda’da uygulanan söz konusu modelin karakteristiklerinin arasında; mesleki risk yerine sosyal riski vurgulayan evrensel düzenlemeler ve yüksek fayda düzeyleri, sosyal güvenlik yönetimini ve sosyo-ekonomik politika yapıcılarını kapsayan bir organizasyon, gelir telafisine odaklanma, kadının işgücüne düşük düzeyde katılımı gibi unsurlar yer almaktadır¹⁶.

16 Zeynep Özmen, Avrupa’da Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansmanı: Farklı Refah Devletleri Üzerine Bir İnceleme, Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt:7, Sayı:2, (600-620), 2017, s.603



Tablo 1: AB Ülkelerinin Sosyal Güvenlik Sistemleri Açısından Sınıflandırılması¹⁷ ve Kişi Başına Sağlık Harcamaları (2015)

Ülkeler	(\$)	Sistem	Ülkeler	(\$)	Sistem
Avusturya	4.536	Bismarck	Finlandiya	4.005	Beveridge
Almanya	4.596	Bismarck	İsveç	5.600	Beveridge
Belçika	4.228	Bismarck	İrlanda	4.757	Beveridge
Fransa	4.026	Bismarck	Norveç	7.464	Beveridge
Hollanda	4.746	Bismarck	İzlanda	4.375	Beveridge
Lüksemburg	6.236	Bismarck	İspanya	2.966	Karma Sistem
İsviçre	8.009	Bismarck	İtalya	2.700	Karma Sistem
İngiltere	4.355	Beveridge	Portekiz	1.721	Karma Sistem
Danimarka	5.497	Beveridge	Yunanistan	1.504	Karma Sistem

Kaynak: Zeynep Özmen A.G.M. ve Worldbank

Avrupa birliği ülkelerinin uyguladıkları sosyal güvenlik sistemi politikaları açısından çeşitlilik gösterdiği görülmektedir. Nitekim Tablo 1'de de görüldüğü üzere Avusturya, Almanya, Belçika, Fransa, Hollanda, Lüksemburg Bismarck modelini benimsemişken, İngiltere, Danimarka, Finlandiya İsveç ve İrlanda Beveridge modelini uygulamaktadır. Bismarck ve Beveridge modellerinin yanı sıra karma model politikalarını uygulayan ülkeler ise İspanya, İtalya, Portekiz ve Yunanistan olarak görülmektedir. Kullandıkları sistemlere göre ülkelerin 2015 yılında yaptıkları kişi başına düşen sağlık harcamaları karşılaştırıldığında Bismarck ve Beveridge sistemi politikalarını uygulayan ülkelerin 4.000

17 Eyüp Serdar Erdoğan, Avrupa Birliği Ülkeleri Ve Türkiye'de Sosyal Güvenlik Harcamalarının Değerlendirilmesi, Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara, Aralık 2018, s.28



\$'ın üzerinde sağlık harcaması yaptığı görülmektedir. Veriler ışığında bu iki sistemi uygulayan ülkelerin kişi başı sağlık harcamalarında belirgin farklılıkların olmadığı görülmektedir. Ancak karma sistemi uygulayan ülkelerin kişi başına düşen sağlık harcamalarına bakıldığında neredeyse yarı yarıya düştüğü görülmektedir. Bismarck sistemini kullanan ülkelerin kişi başına düşen sağlık harcamaları aralığı 4.026 \$ ile 6.236 \$ arasında değişirken, Beveridge sistemini kullanan ülkelerin harcama aralığı 4.005 \$ ile 5.600 \$ arasındadır. Karma sistemi kullanan ülkelere bakıldığında ise harcama aralığı 1.504 \$ ile 2.966 \$ aralığına gerilediği görülmektedir. Günümüzde refah devletinden rekabet devletine doğru bir yolculuğun başladığı bir gerçektir. Bununla beraber Bismarck ve Beveridge modellerinin uygulandığı ülkeler için sosyal refah devleti özelliklerini yaşayan ülkeler olduğu ve karma sistemi kullanan ülkelerde ise sağlık sisteminin piyasalaştırılmasının söz konusu olduğu söylenebilir.

3- TÜRKİYE'DE SAĞLIK HARCAMALARININ BOYUTLARI

Dünya Sağlık Örgütü'ne göre sağlığın tanımı; bedensel, ruhsal ve toplumsal tam bir iyilik hali olarak tanımlanmış, sağlığın her insanın temel hakkı olduğu vurgulanmıştır. Bununla beraber devletleri insanların sağlığından sorumlu tutarak, ülkelerarası düzey farklılıklarının bütün ülkeler için tehlike yaratacağını belirtmiştir¹⁸. Ağırlıklı olarak

18 Hatice Erol, Abdullah Özdemir, Türkiye'de Sağlık Reformları ve Sağlık Harcamalarının Değerlendirilmesi, Sosyal Güvenlik Dergisi, Cilt:4, Sayı:1, Ankara, 2014, s.18



devletin üstlendiği sağlık harcamalarını TÜİK verileri ile hazırlanan Tablo 2’de yer alan veriler ışığında değerlendirilebiliriz. Tablo 2 incelendiğinde Türkiye’de toplam sağlık harcamaları 2015 yılında 104 milyar, 2016 yılında 119 milyar, 2017 yılında ise 140 milyar TL 2018 yılında ise 165 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Ancak devletin yaptığı sağlık harcamalarına bakıldığında 2015 yılında 82 milyar, 2016 yılında 94 milyar, 2017 yılında 109 milyar 2018 yılında ise 128 milyar TL olduğu görülmektedir. Yani toplam sağlık harcamasının sırasıyla %78,5, %78,5, %78 ve %77,5’i devlet tarafından gerçekleştirilmiştir. Aynı dönemde kişi başı toplam sağlık harcamaları 1.345 TL, 1.511 TL, 1.751 ve 2.030 TL olarak gerçekleşirken, devletin yaptığı kişi başı sağlık harcamaları ise 1.042 TL, 1.177 TL, 1.357 TL ve 1.572 TL olduğu görülmektedir.

Tablo 2: 2015-2018 Yılları Sağlık Harcamalarına İlişkin Temel Göstergeler (Milyon TL.)

	2015	2016	2017	2018
Toplam Sağlık Harcaması	104.568	119.756	140.647	165.234
Devletin Sağlık Harcaması	82.085	94.008	109.704	128.021
Özel Sektör Sağlık Harcaması	22.483	25.744	30.904	37.213
Kişi Başı Sağlık Harcaması	1.345	1.511	1.751	2.030
Kişi başı devletin yaptığı sağlık H	1.042	1.177	1.357	1.572
	%78,5	%78,5	%78	%77,5

Kaynak: TÜİK Sağlık Harcaması İstatistikleri 2016 ve 2017 Raporu



TÜİK verileri ile hazırlanan Tablo 3'te cari sağlık harcamaları ve sağlık yatırım harcamalarının büyüklükleri yer almaktadır. Cari sağlık harcamaları, çoğunluğu süreklilik arz eden, etkileri geçici olan ve bir defada kullanılıp tüketilen mal ve hizmetler için yapılan sağlık harcamalarıdır. Her türlü tedavi ve rehabilitasyon, koruyucu ve halk sağlığı, yardımcı tıbbi hizmetler ile bu hizmetlerin yönetimi ve topluma sunulması için gerekli ilaç, tıbbi sarf ve tedavi malzemeleri, hizmetin yürütülmesinde gerekli olan sağlık personeli ücret ve maaşları için yapılan tüm harcamaları kapsamaktadır¹⁹. Yatırım harcamaları toplam sağlık harcamalarını oluşturan iki ana kalemden birisidir. Üretim kapasitesinin ve hizmet gücünün artırılması amacıyla bina, donanım, motorlu taşıtlar gibi ekonomik ömrü bir yıldan uzun olan üretim araçlarına yapılan sağlık harcamalarıdır²⁰. Buna göre 2018 yılında yapılan toplam devlet sağlık harcamalarının 119 Milyar TL'si cari sağlık harcamaları için yapılmışken, Özel sağlık harcamalarının 35 Milyar TL'si cari harcama olarak yapılmıştır.

Tablo 3: 2018 yılı Sağlık harcamaları Rakamları (Milyon TL)

	Devlet	Özel	Toplam
Cari Sağlık Harcamaları	119.941	35.057	154.998
Yatırım	8.080	2.156	10.236
Toplam	128.021	37.213	165.234

Kaynak: TÜİK Sağlık Harcamaları İstatistikleri 2018

19 Hüseyin Ağır, Hacı Hayrettin Tıraş, Türkiye'de Sağlık Harcamalarının Değerlendirilmesi, Cilt:15, Sayı:2, 2018, s.650.

20 H. Ağır ve H. H. Tıraş, A.G.M., s.664.



TÜİK ve Dünya bankası verileri ile hazırlanan Tablo 4’te 2000-2018 yılları arasında Türkiye’de sağlık harcamalarının nasıl bir seyir izlediği, Türk Lirası ve Dolar bazında değerlendirilmiştir. Bununla beraber aynı yıllarda sağlık harcamalarının GSYH’ya oranlarının neler olduğu görülmektedir. İlgili tabloda sağlık harcamalarının toplam kamu harcamaları içindeki payının yıllar itibariyle yaklaşık %20 olarak seyrettiği görülmektedir. Dolar bazında kişi başına düşen sağlık harcamaları ise 2000 yılında 199 dolar iken 2018 yılında 430 dolara yükselmiştir. Türk Lirası olarak Türkiye’nin toplam sağlık harcaması 2000 yılındaki 8,3 milyar TL seviyelerinden 2018 yılında 165 milyar TL seviyesine 19 kat artarken, Dolar bazında 199 Dolar’dan 430 Dolar seviyesine sadece 2,16 kat artmıştır. Toplam sağlık harcamasının GSYH içerisindeki payını değerlendirecek olursak 2000 yılında %4,62 olan TSH/GSYH oranı 2018 yılında %4,40 oranında gerçekleşmiştir. Ancak belirtilmesi gereken noktalardan biri de, bu 4,40 puanın 1 puanı özel sektör ve hane halkı tarafından harcanan sağlık harcamalarından oluşmaktadır. Farklı bir ifade ile devletin yaptığı sağlık harcamalarının GSYH’ya oranının %3,4 olduğu söylenebilir. 2000 sonrası büyüme rakamları incelendiğinde ise 2001 ve 2009 yıllarında Türkiye’nin negatif büyüme gerçekleştirdiği, bu yıllar dışında ise son 20 yılda pozitif bir büyüme gerçekleştirdiği görülmektedir.



Tablo 4: Türkiye'nin 2000-2018 Makroekonomik Rakamları ve Sağlık Harcamalarının Görünümü

YILLAR	Büyüme (%)	Toplam Kamu Harcaması Milyon TL	Toplam Sağlık Harcaması Milyon TL	Kişi Başı Sağlık Harcaması (\$)	(\$)	Özel Sağlık Harcamaları/GSYH
2000	6,64	51.344	8.248	199,50	4,62	-
2001	-5,96	86.972	12.396	153,62	4,92	-
2002	6,43	119.604	18.774	186,69	5,10	1,5
2003	5,60	141.248	24.279	238,69	5,05	1,5
2004	9,64	152.093	30.021	299,57	4,95	1,5
2005	9,00	159.687	35.359	364,90	4,94	1,7
2006	7,10	178.126	44.069	416,88	5,18	1,8
2007	5,03	204.068	50.904	512,73	5,28	1,9
2008	0,84	227.031	57.740	570,68	5,25	1,6
2009	-4,70	268.219	57.911	500,07	5,53	1,1
2010	8,48	294.359	61.678	539,32	5,05	1,1
2011	11,11	314.607	68.607	531,65	4,68	1,0
2012	4,78	361.887	74.189	524,81	4,47	1,0
2013	8,49	408.225	84.390	552,40	4,40	1,0
2014	5,16	448.752	94.750	527,20	4,34	1,0
2015	6,08	505.992	104.568	454,60	4,13	1,0
2016	3,18	584.071	119.756	468,64	4,31	1,0
2017	7,44	678.269	140.647	464,45	4,50	1,0
2018	2,56	830.809	160.234	430,00	4,40	1,0

Kaynak: TÜİK ve Dünya Bankası, <https://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.CHEX.GD.ZS>



4- ÜST ORTA GELİR GRUBU ÜLKELERDE SAĞLIK HARCAMALARI

Bir ülkenin refah seviyesini yorumlamak için kabul görmüş olan en yaygın yöntem kişi başına düşen milli gelirini değerlendirmektir. Bir ülke sınırları içinde üretilen nihai mal ve hizmetlerin parasal karşılığı olarak tanımlayabileceğimiz gayri safi yurt içi hasılanın o ülkenin nüfusuna bölünmesi ile elde edilen kişi başı milli gelir halkın ortalama geliri hakkında ize ipucu vermektedir. Dünya bankası tarafından yapılmış olan sınıflandırmada ülkeler kişi başına düşen milli gelirlerine göre düşük gelirli ülkeler, orta gelirli ülkeler ve yüksek gelirli ülkeler şeklinde 3 kategoriye ayrılmıştır. Daha sonra orta gelirli ülkeler kendi içinde alt orta gelir ve üst orta gelir grupları şeklinde 2 kısımda incelenmeye başlamıştır. 1.025 \$ ve altında kişi başı milli gelire sahip ülkeler düşük gelirli ülkeler olarak değerlendirilmiştir. 1.026 \$ ve 3.995 \$ kişi başı milli geliri olan ülkeler alt orta gelir grubunda yer alırken, 3.996 \$ ve 12.375 \$ arasında kişi başı milli gelire sahip ülkeler ise üst orta gelir grubuna dahil edilmiştir. 12.375 \$ ve üzerinde kişi başı milli gelire sahip ülkeler ise yüksek gelir grubuna sahip ülkeler olarak kabul edilmiştir.

Tablo 5: Gelir Gruplarına Göre Kişi Başı Milli Gelir Seviyesi

Düşük Gelirli Ülkeler	1025 \$ ve Altı
Alt Orta Gelirli Ülkeler	1026 \$ 3.995 \$ arası
Üst Orta gelirli Ülkeler	3.996 \$ - 12.375 \$ arası
Yüksek Gelirli Ülkeler	12.375 \$ ve Üstü



Kişi başına düşen milli geliri 1.025 \$ ve altında olan düşük gelirli ülkeler, Afganistan, Benin, Burkina, Faso, Orta Afrika Cumhuriyeti, Çad, Kongo Demokratik Cumhuriyeti, Etiyopya, Gambiya, Gine –Bissau, Gine, Haiti, Liberya, Madagaskar, Mali, Mozambik, Nepal, Ruanda, Sierra Leone, Tacikistan, Tanzanya, Gitmek, Uganda şeklinde sıralanmaktadır.

Kişi başına düşen milli geliri 1.026 \$ ve 3.995 \$ arasında yer alan alt orta gelirli ülkeler; Angora, Bangladeş, Butan, Bolivya, Cabo Verde, Kamboçya, Kamerun, Komolar, Kongo Cumhuriyeti, Fildişi sahili, Cibuti, Mısır, El Salvador, Eswatini, Gana, Honduras, Hindistan, Endonezya, Kenya, Kiribati, Kırgız Cumhuriyeti, Laos, Lesotho, Moritanya, Mikronezya, Moldova, Moğolistan, Fas, Myanmar, Nikaragua, Nijerya, Pakistan, Papua Yeni Gine, Filipinler, Sao Tome, Senegal, Solomon Adaları, Sudan, Timor Leste, Tunus, Ukrayna, Özbekistan, Vanuatu, Vietnam, Batı Şeria, Zambiya, Zimbabve olarak sıralanabilir.

Kişi başına düşen milli geliri 3.996 \$ ve 12.375 \$ arasında yer alan üst orta gelir grubu ülkeler kategorisine 60 ülke bulunmaktadır. Üst orta gelir grubunda yer alan ülkeler; Arnavutluk, Cezayir, Amerikan Samoası, Arjantin, Ermenistan, Azerbaycan, Belarus, Belize, Bosna Hersek, Botswana, Brezilya, Bulgaristan, Çin, Kolombiya, Kosta Rika, Küba, Dominik Cumhuriyeti, Ekvador, Fiji, Gabon, Gürcistan, Grenada, Guatemala, Guyana, İran, Irak, Jamaika, Ürdün, Kazakistan, Kosova, Lübnan, Libya, Malezya, Maldivler, Marşal Adaları, Mauritius, Meksika, Karadağ, Namibya, Nauru, Kuzey Makedonya, Paraguay, Peru, Ro-



manya, Rusya Federasyonu, Samoa, Sırbistan, Güney Afrika, Sri Lanka, Santa Lucia, Saint Vincenti Surinam, Tayland, Tonga, Türkiye, Türkmenistan, Tuvalu, Venezuela olarak sıralanmaktadır²¹.

Kişi başına düşen milli geliri 12.375 \$ ve üstünde olan yüksek gelirli ülkeler kategorisinde dünya bankası verilerine göre 2019 yılında 81 ülke ve bölge bulunmaktadır. Bu ülkeler şu şekilde sıralanmaktadır; Andorra, Antigua ve Barbuda, Arjantin, Aruba, Avustralya, Avusturya, Bahamalar, Bahreyn, Barbados, Belçika, Bermuda, İngiliz Virgin Adaları, Brunei, Kanada, Cayman Adaları, Kanal Adaları, Şili, Hırvatistan, Curacao, Kıbrıs, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya, Faroe Adaları, Finlandiya, Fransa, Fransız Polinezyası, Almanya, Cebelitarık, Yunanistan, Grönland, Guam, Hong Kong, Macaristan, İzlanda, İrlanda, İsrail, Man Adası, İtalya, Japonya, Kuveyt, Letonya, Lihtenştayn, Litvanya, Lüksemburg, Macao, Malta, Monako, Hollanda, Yeni Kaledonya, Yeni Zelanda, Kuzey Mariana Adaları, Norveç, Umman, Palau, Panama, Polonya, Portekiz, Porto Riko, Katar, Saint Kitts ve Nevis, Aziz Martin, San Marino, Suudi Arabistan, Seyşeller, Singapur, Sint Maarten, Slovakya, Slovenya, Güney Kore, İspanya, İsveç, İsviçre, Tayvan, Trinidad ve Tobago, Turks ve Caicos Adaları, Birleşik Arap Emirlikleri, Birleşik Krallık, Amerika Birleşik Devletleri, Uruguay, Amerika Birleşik Devletleri Virgin Adaları.

21 Worldbank, <https://data.worldbank.org/income-level/upper-middle-income>



Tablo 6: Gelirlerine Göre Ülke Gruplarının Sağlık Harcamaları GSYH Oranı

Ülke Grupları		Sağlık Harcamaları/ GSYH (2016)	Kişi Başına Düşen Sağlık Harcaması (2000)	Kişi Başına Düşen Sağlık Harcaması (2016)
Yüksek Gelirli Ülkeler		%12,59	1.357 \$	2.257 \$
Orta Gelirli Ülkeler	Üst Orta	%5,85	132 \$	267 \$
	Düşük Orta	%3,96	30 \$	58 \$
Düşük Gelirli Ülkeler		%5,38	7 \$	9 \$

Kaynak: Dünya Bankası, <https://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.CHEX.GD.ZS>

Gelir gruplarına göre sağlık harcamalarının GSYH oranlarının yer aldığı Tablo 6 verileri incelendiğinde 2016 yılında düşük gelirli ülkelerin sağlık harcamaları/GSYH oranlarının ortalaması %5,38 olarak görölmektedir. Bu oran düşük orta gelirli ülkelerde %3,96, yüksek orta gelirli ülkelerde ise %5,85 olarak gerçekteşmiştir. Yüksek gelirli ülkelerde ise %12,59 olduğu görölmektedir. Üst orta gelir grubunda yer alan Türkiye'yi, bu tablo verileri ile değerlendirecek olursak %4,5'lik oran ile üst orta gelir grubunun 1,35 puan altında kaldığı görölmektedir. Dünyanın en büyük ekonomisi ABD'de sağlık harcamalarının GSYH'ya oranına baktığımızda %17,07, İsviçre'de %12,25, Norveç'te %10,50, İngiltere'de %9,76, AB ortalaması ise %9,93 olduğu görölmektedir.



Tablo 7: Üst Orta Gelir Grubu Ülkelerin Yıllar İtibariyle Sağlık Harcamalarının GSYH'ya Oranı (%)

Yıllar	Arnavutluk	Azerbaycan	Bulgaristan	Brezilya	İran	Kazakistan	Sırbistan	Romanya
2000	6,76	3,84	5,87	8,37	5,24	4,18	6,50	4,19
2001	6,52	3,69	6,91	8,57	5,77	3,57	6,87	4,34
2002	6,43	3,72	7,14	8,70	5,32	3,87	8,07	4,57
2003	6,35	5,99	7,26	8,20	5,72	3,84	8,14	5,19
2004	6,56	7,34	6,94	8,17	5,76	3,97	8,25	5,39
2005	6,34	7,40	6,94	8,04	5,97	4,04	8,74	5,46
2006	5,93	5,75	6,57	8,26	5,81	3,72	9,01	5,01
2007	6,13	4,72	6,16	8,21	5,76	3,25	10,05	5,11
2008	5,58	4,00	6,29	8,02	6,13	3,58	10,06	5,17
2009	5,10	5,39	6,61	8,42	7,47	4,30	9,91	5,49
2010	5,03	4,91	7,11	7,97	7,78	4,20	10,10	5,71
2011	5,63	4,79	7,14	7,82	6,69	3,62	9,66	4,65
2012	5,86	5,10	7,59	7,82	6,76	3,98	9,92	4,71
2013	6,34	5,36	7,85	7,99	6,26	3,77	9,90	5,18
2014	6,96	5,65	8,51	8,43	7,06	3,64	9,84	5,03
2015	6,82	6,68	8,20	8,91	7,59	3,88	9,41	4,95
2016	6,70	6,89	8,23	11,77	8,10	3,53	9,14	4,98

Kaynak: Dünya Bankası, <https://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.CHEX.GD.ZS>, Erişim:24.01.2019

Kişi başı milli geliri 9.693 \$ olan Türkiye üst orta gelir grubu ülkeler arasında bulunmaktadır. Üst orta gelir grubunda bulunması sebebi ile karşılaştırmak amacıyla oluşturulan Tablo 7'de üst orta gelir grubunda yer alan seçilmiş bazı ülkelerin yıllara göre sağlık harcamalarının GSYH ya oranlarına yer verilmektedir. Seçilmiş ülkelerin verileri incelendiğinde sağlık harcamalarının GSYH ya oranı en yük-



sek olan ülkeler Sırbistan, Brezilya ve Bulgaristan olarak sıralanırken, en düşük ülkeler Kazakistan, Romanya ve Azerbaycan olarak sıralanmaktadır. İlgili ülke verilerini Türkiye ile karşılaştırdığımızda sağlık harcamaları/GSYH oranı %4,5 olan Türkiye'nin seçilmiş ülke grupları içerisindeki en düşük paya sahip ikinci ülke olduğu görülmektedir. %3,88 ile en düşük oranın sahibi olan Kazakistan'dan sonra Türkiye %4,5 ile Kazakistan'a en yakın ülke olduğu görülmektedir. Kazakistan, Türkiye ve Romanya'ya göre diğer ülke verilerinin ciddi anlamda yüksek olduğu, özellikle Sırbistan ve Brezilya'da sağlık harcamalarının GSYH'ya oranları Türkiye'nin sağlık harcaması/GSYH oranının yaklaşık iki katı olduğu görülmektedir.

Üst orta gelir grubu ülkelerin yaptığı kişi başına düşen sağlık harcamaları 2000 yılında 103 \$ seviyesinde iken 2016 yılına gelindiğinde 454 \$'a yükseldiği görülmektedir. Aynı dönemde Türkiye'de kişi başına düşen sağlık harcamaları incelendiğinde 199 \$'dan 468 \$'a yükselmiştir. Bu veriler ışığında Türkiye'de kişi başına düşen sağlık harcamasının, 60 ülkenin yer aldığı üst orta gelir grubu ülkelerin yaptığı sağlık harcaması ortalamasının üstünde olduğu söylenebilir. Alt orta gelir grubu ülkelere bakıldığında ise kişi başına düşen sağlık harcamalarının ortalaması 2000 yılında 21 \$ iken 2016 yılında 79 \$'a yükselmiştir. Üst gelir grubu ülkeler incelendiğinde ise aynı dönemde 2.430 \$'dan 5.179 \$'a yükselirken, düşük gelirli ülkeler grubunda kişi başına düşen sağlık harcamaları ortalaması 14 \$'dan 33 \$'a yükseldiği görülmektedir. Kişi başına düşen milli gelirlerdeki



uçurumlar gibi sağlık harcamalarında da ülkeler arasında-ki makas farkının çok açık olduğu görülmektedir.

Tablo 8: Üst Orta Gelir Grubunda Yer Alan Seçilmiş Ülkelerin Kişi Başı Sağlık Harcamaları

	Arnavutluk	Azerbaycan	Bulgaristan	Brezilya	İran	Kazakistan	Sırbistan	Romanya
2000	75,53	24,89	94,49	245,35	80,23	50,54	56,50	68,89
2001	81,94	25,71	119,83	212,00	93,70	51,12	112,22	78,81
2002	89,85	28,02	148,14	231,33	104,68	58,95	173,27	96,57
2003	113,58	52,14	195,74	239,78	115,44	75,32	230,10	143,54
2004	151,98	75,45	233,11	291,69	141,04	111,52	274,42	190,79
2005	165,86	114,76	267,74	393,16	173,20	143,23	307,56	254,52
2006	172,79	139,70	294,10	488,19	197,91	175,08	371,55	291,00
2007	216,41	178,67	361,23	604,98	245,98	178,62	547,19	415,06
2008	239,68	221,35	455,54	712,82	299,43	253,39	672,94	521,31
2009	206,94	267,38	459,30	721,84	367,57	248,52	575,87	449,37
2010	203,20	287,67	484,75	1.090	440,85	246,19	545,35	472,20
2011	246,80	333,86	555,86	1.288	524,69	311,44	619,17	426,66
2012	246,80	374,45	558,648	1.234	519,30	379,66	559,81	401,73
2013	277,669	405,62	601,04	1.250	413,72	371,71	627,53	495,36
2014	313,26	440,32	666,40	1.301	382,70	347,65	608,85	503,46
2015	264,43	377,42	572,04	1.002	375,12	320,73	491,25	442,37
2016	271,54	268,15	612,47	1.015	415,39	262,00	494,42	476,36

Kaynak: Dünya Bankası verileri ile hazırlanmıştır.

Tablo 8’de yer alan üst orta gelir grubu üyesi bazı ülkele-
rin yıllar itibariyle kişi başı sağlık harcamaları rakamları in-
celendiğinde Arnavutluk’un 2000 yılından bu yana 3,5 kat
arttığı, Azerbaycan’ın 10,7 kat arttığı, Bulgaristan’ın 6,48
kat arttığı, Brezilya’nın 4,13 kat arttığı, İran’ın 5,17 kat arttı-
ğı, Kazakistan’ın 5,18 kat arttığı, Sırbistan’ın 8,75 kat arttığı,
Romanya’nın ise 6,9 kat arttığı görülmektedir. Aynı gelir



grubunda yer alan Türkiye'nin durumuna baktığımızda ise aynı dönemde kişi başı sağlık harcamaları 2,3 kat arttığı görülmektedir.

5. SONUÇ

Sağlık politikaları yapımcıları aynı zamanda gelirin yenisinden dağılımında rol oynayarak sosyal refah devleti olmanın sorumluluğunu da yerine getirmek için çaba sarf etmektedirler. Sağlık harcamaları faydasının bir yıldan daha uzun süreli olması dolayısıyla sadece cari harcama değil aynı zamanda yatırım harcamaları gibi görülmesi de gerekmektedir. Bunun yanı sıra sağlık hizmetleri piyasası tam rekabet şartlarına uymaması dolayısıyla ve erdemli mallar sınıfına girmesi sebebiyle devletin bu piyasada daima bulunması gerekliliği de vazgeçilmez bir gerçektir. Ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinde finansman şekillerine bakıldığında, vergiye dayalı Beveridge modeli ve ödenen primlere dayalı Bismarck modeli olmak üzere iki temel sistem bulunmaktadır. Bazı ülkeler ise hem halk sigortası modelini hem de işçi sigortası modelini birlikte kullandıkları "Karma Model"i benimsemişlerdir. Avrupa Birliğinde yer alan ülkeler incelendiğinde Karma Model kullanan ülkelerin Bismarck ve Beveridge modellerini kullanan ülkelere göre kişi başına düşen sağlık harcamalarının oldukça düşük düzeyde olduğu görülmektedir.

Kişi başına düşen sağlık harcamaları bir ülkenin gelişmişliği ile paralellik gösteren bir gösterge niteliği taşımaktadır. Türkiye'de toplam sağlık harcamalarının GSYH ya oranı % 4,5 seviyelerindedir ancak bu 4,5 puanın 1 puanı



özel kişiler tarafından yapılan sağlık harcamalarından oluşmaktadır. Yani devletin yaptığı sağlık harcamalarının GSYH’ya oranı %3,5 olarak gerçekleşmektedir. Farklı bir ifade ile toplam sağlık harcamalarının içinde devletin yaptığı sağlık harcamalarının payı %78 olarak görülmektedir. Dünya bankasının sınıflandırmasına göre kişi başına düşen milli geliri 3.996 \$ ve 12.375 \$ arasında bulunan ülkeler üst orta gelir grubu ülkeler olarak sınıflandırılmıştır. Türkiye’nin de aralarında bulunduğu üst orta gelir grubu ülkelerin, sağlık harcamalarının GSYH ya oranlarının ortalaması %5,85 olduğu görülmektedir. Yine dünya bankası verilerine göre üst orta gelir grubu ülkelerin kişi başına yaptığı sağlık harcamalarının ortalaması 2000 yılında 103 \$ iken 2016 yılında 454 \$’a yükselmiştir. Aynı dönemde Türkiye’de kişi başına düşen sağlık harcaması 2000 yılında 199 \$ iken 2017 yılında 464 \$ seviyelerine yükselerek 2,3 kat arttığı görülmektedir. Bu rakam yüksek gelir grubu ülkelerde aynı dönemde 2.430 \$’dan 5179 \$’a yükselirken, düşük gelirli ülkeler grubunda 14 \$’dan 33 \$’a yükseldiği görülmektedir. Kişi başına düşen sağlık harcaması bizden çok daha yüksek olan gelişmiş ülkeler ile ilgili unutulmaması gereken önemli bir konu da Türkiye’nin 30,8 yaş ortalaması ile diğer ülke nüfuslarına göre çok daha genç bir nüfusa sahip olmasıdır. Sağlık harcamalarının diğer ülkelere göre bu sebeple de daha düşük görüldüğü de söylenebilir.



KAYNAKÇA

- Ağır, H. ve Tıraş, H. H. (2018). Türkiye’de sağlık harcamalarının değerlendirilmesi. Cilt:15, Sayı:2.
- Arslan, İ. ve Eren M. V. (2016). Selahattin Kaynak, Sağlık ile kalkınma arasındaki ilişkinin asimetrik nedensellik analizi, Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi, 31(2), 287-310.
- Boz, C. Aslan Ö. (2018). Türkiye’de 1980-2014 yılları arasında kişi başı kamu sağlık harcamaları ile kişi başı gayri safi yurt içi hâsıla arasındaki ilişkinin incelenmesi. Sosyal Güvençe Dergisi, Yıl:7, Sayı:14.
- Erdoğan, S. E. (2018). Avrupa Birliği ülkeleri ve Türkiye’de sosyal güvenlik harcamalarının değerlendirilmesi. Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara.
- Erol, H. ve Özdemir, A. (2014). Türkiye’de sağlık reformları ve sağlık harcamalarının değerlendirilmesi. Sosyal Güvenlik Dergisi, 4(1), 9-34.
- Erol, S. I. (2014). Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin sorunları ve sosyal güvenlik ahlâkı, Kamu-İş Dergisi, 3(3), 37-70.
- Gökbayrak, Ş. (2010). Türkiye’de sosyal güvenliğin dönüşümü. Çalışma ve Toplum Dergisi, 2010/2, 141-162.
- Güzel, A. (2005). Çalışma ve Toplum Dergisi, 2005/4, 61-76.
- Özmen, Z. (2017), Avrupa’da sosyal güvenlik sisteminin finansmanı: farklı refah devletleri üzerine bir inceleme. Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 7(2), 600-620.
- Türkiye İstatistik Kurumu, TÜİK Sağlık harcamaları istatistikleri 2016-2017 Raporu.
- Saraçoğlu, S. ve Öztürk, F. (2015). Sağlık hizmetlerine yönelik talebin belirleyicileri: Türkiye üzerine bir uygulama. “VIII. Euro-



Kamu Ekonomisinde Sağlık Harcamalarının Yeri ve Türkiye’de Sağlık Harcamalarının Analizi

pean Conference on Social and Behavioral Sciences” Kongresinde Sunulmuştur, Belgrad.

Sayım, F. (2017). Türkiye’de sağlık ekonomisi istatistikleri ve sağlık harcamalarının gelişimi. *Yalova Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl:7, Sayı:15, (13-30).

Worldbank, <https://data.worldbank.org/income-level/upper-middle-income>

World Health Organization, <https://www.who.int/about/mission/en/>, Erişim:24.01.2019

